CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.375/4
du 16 juin 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif à la transition de l'aide matérielle octroyée au demandeur d'asile vers l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.375/4
van 16 juni 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot overschakeling van de materiële hulp naar de maatschappelijke dienstverlening verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'

Le 19 mai 2014, 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, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la transition de l'aide matérielle octroyée au demandeur d'asile vers l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 juin 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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 16 juin 2014.

*

Op 19 mei 2014 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot overschakeling van de materiële hulp naar de maatschappelijke dienstverlening verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 16 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste 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 16 juni 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 43, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers', selon lequel :

> « Dans le cadre de la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale, le Roi fixe les conditions du maintien de l'aide matérielle nonobstant la situation visée à l'alinéa précédent ainsi que les modalités de collaboration entre la structure d'accueil et le centre public d'action sociale devant garantir au bénéficiaire de l'accueil la continuité de l'accueil ».

Au préambule, il convient donc d'omettre les alinéas 1er et 2 et d'adapter l'alinéa 3.

2. Le visa relatif à l'avis du Conseil d'État mentionnera l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État et non l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des mêmes lois.

DISPOSITIF

Article 3

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots « dans la précédente disposition » seront remplacés par les mots « à l'article 2 ».

2. Au même alinéa, il convient d'écrire « est prolongé » et non « peut être prolongé ».

3. Au même alinéa, compte tenu de la définition donnée à l'article 2, 8°, de la loi du 12 janvier 2007, les mots « l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après : l'Agence) » seront remplacés par les mots « l'Agence ».

4. Au paragraphe 1er, alinéa 2 et au paragraphe 2, alinéa 2, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais ; le projet d'arrêté doit être rédigé en sorte que le bénéficiaire de l'accueil introduit sa demande avec la collaboration de la structure d'accueil.

5. Au paragraphe 1er, alinéa 2, il est question de « jours ouvrables ». Cette dernière notion ne recevant aucune qualification juridique précise et l'arrêté ayant vocation à s'appliquer dans des contextes dans lesquels la notion usuelle de jour ouvrable peut varier, il conviendrait soit de la définir, soit, de préférence, de prévoir un délai calculé en « jours ».

La même observation vaut pour la suite du projet.

6. Au paragraphe 2, alinéa 1er, il n'y a pas lieu de prévoir que la décision doit être motivée puisque cela résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

La même observation vaut pour l'alinéa 3.

7. Étant donné que le délai initialement prolongé est visé tant à l'article 3, § 1er, alinéa 3, qu'au paragraphe 2, alinéa 1er de ce même article, il convient au paragraphe 2, alinéa 2, de remplacer les mots « tel que défini au paragraphe 1 » par les mots « complémentaire d'un mois ».

8. Au paragraphe 2, alinéa 3, « lorsque l'Agence ne signifie aucune décision […] au bénéficiaire qui a introduit une demande de sursis au délai pour des motifs exceptionnels », l'accueil n'est pas accordé par l'agence.

Un tel procédé n'est pas admissible pour deux raisons :

– la première raison est que ce procédé peut conduire à une situation contraire à l'article 57 de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers' en vertu duquel :

> « […] l'Agence veille à assurer la continuité de l'accueil lors de la transition de l'aide matérielle octroyée au demandeur d'asile vers l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale ».

– la seconde raison est que l'adoption par arrêté royal d'un mécanisme permettant d'aboutir à une décision implicite de rejet défavorable au demandeur n'est pas admissible au regard de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 5

Il n'y a pas lieu de mentionner un secrétaire d'État dans la formule exécutoire. En effet, il n'y a pas nécessairement, dans chaque Gouvernement fédéral, un secrétaire d'État chargé de la matière considérée.

Il y a lieu d'écrire : « Le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté » [1].

*

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167.
Voir également l'avis 52.606/2 donné le 10 janvier 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 8 mai 2013 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants' et l'avis 53.807/2/V donné le 12 août 2013 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 octobre 2013 'déterminant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi du 15 août 2012 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral'.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 43, tweede lid, van de wet van 12 januari 2007 'betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen', dat luidt als volgt:

> "In het kader van de overgang van de materiële hulp naar de maatschappelijke dienstverlening toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn legt de Koning de voorwaarden vast voor het behoud van de materiële hulp niettegenstaande de in voorgaande lid bedoelde situatie, evenals de nadere regels van de samenwerking tussen de opvangstructuur en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn die aan de begunstigde van de opvang de continuïteit van de opvang dient te waarborgen".

Het eerste en het tweede lid van de aanhef moeten dus worden weggelaten en het derde lid moet worden aangepast.

2. In de aanhefverwijzing betreffende het advies van de Raad van State moet artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State worden vermeld in plaats van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van dezelfde wetten.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. In paragraaf 1, eerste lid, moeten de woorden "in de voorgaande bepalingen" worden vervangen door de woorden "in artikel 2".

2. In hetzelfde lid schrijve men "wordt (…) verlengd" in plaats van "kan (…) verlengd worden".

3. Gelet op de definitie die artikel 2, 8°, van de wet van 12 januari 2007 bevat, moeten in hetzelfde lid de woorden "het Federaal Agentschap voor opvang van Asielzoekers (hierna: het Agentschap)" worden vervangen door de woorden "het Agentschap".

4. In paragraaf 1, tweede lid, en paragraaf 2, tweede lid, stemmen de Franse tekst en de Nederlandse tekst niet overeen; het ontwerpbesluit moet zo worden geredigeerd dat de begunstigde van de opvang zijn aanvraag indient met de medewerking van de opvangstructuur.

5. In paragraaf 1, tweede lid, is er sprake van "werkdagen". Aangezien dit begrip in juridisch opzicht nergens duidelijk omschreven wordt en het besluit bestemd is om te worden toegepast in contexten waarin het gebruikelijke begrip werkdag kan verschillen, zou het moeten worden gedefinieerd, ofwel zou, bij voorkeur, moeten worden voorzien in een termijn berekend in "dagen".

Dezelfde opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

6. In paragraaf 2, eerste lid, hoeft niet te worden bepaald dat de beslissing met redenen dient te worden omkleed, aangezien zulks reeds voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

Dezelfde opmerking geldt voor het derde lid.

7. In paragraaf 2, tweede lid, moeten de woorden "de termijn zoals bepaald in paragraaf 1" worden vervangen door de woorden "de extra termijn van een maand", aangezien de aanvankelijk verlengde termijn zowel in artikel 3, § 1, derde lid, als in paragraaf 2, eerste lid, van datzelfde artikel wordt vermeld.

8. In paragraaf 2, derde lid, wordt bepaald dat het Agentschap geen opvang toekent "indien het (…) geen (…) beslissing betekent aan de begunstigde die een verzoek tot uitstel van vertrek om uitzonderlijke redenen heeft ingediend".

Een dergelijke werkwijze is niet aanvaardbaar om twee redenen:

- vooreerst kan die werkwijze tot een toestand leiden die ingaat tegen artikel 57 van de wet van 12 januari 2007 'betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen', dat luidt als volgt:

> "(…) het Agentschap [ziet] toe op het verzekeren van de continuïteit van de opvang bij de overschakeling van de materiële hulp die aan de asielzoeker verleend wordt naar de maatschappelijke dienstverlening die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt verstrekt".

- ten tweede is de vaststelling bij koninklijk besluit van een werkwijze die kan leiden tot een impliciete afwijzingsbeslissing die nadelig is voor de asielzoeker, niet aanvaardbaar in het licht van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

Artikel 5

Een staatssecretaris behoort niet in de uitvoeringsbepaling te worden vermeld. Er is immers niet noodzakelijk in elke federale regering een staatssecretaris belast met de aangelegenheid in kwestie.

Men schrijve: "De minister bevoegd voor Ambtenarenzaken is belast met de uitvoering van dit besluit".[1]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 167.

Zie ook advies 52.606/2, op 10 januari 2013 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 8 mei 2013 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten' en advies 53.807/2/V, op 12 augustus 2013 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 7 oktober 2013 'tot bepaling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 15 augustus 2012 houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator'.