



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.898/1/V
van 6 september 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
11 juli 2002 houdende het
algemeen reglement
betreffende het recht op
maatschappelijke integratie'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.898/1/V
du 6 septembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
11 juillet 2002 portant
règlement général en matière
de droit à l'intégration sociale'

Op 25 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 september 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 september 2016.

*

Le 25 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 8 septembre 2016,^(**) sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2002 ‘portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 1^{er} septembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Marc RIGAUX en Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 septembre 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Op grond van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ heeft elke persoon recht op maatschappelijke integratie. Dit recht kan – onder de voorwaarden bepaald in de wet – bestaan uit een tewerkstelling en/of een leefloon, al dan niet gepaard gaand met een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben de opdracht dit recht te verzekeren.

De wijzigingen die met het voorliggend ontwerp worden aangebracht in het koninklijk besluit van 11 juli 2002 ‘houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ vloeien grotendeels voort uit de wijzigingen die bij de wet van 21 juli 2016 ‘houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ werden aangebracht in de voornoemde wettelijke regeling. Het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van die wet op 1 november 2016, met uitzondering van artikel 2 ervan, dat in werking treedt op 1 december 2016.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 november 2016.

3. Wat de rechtsgrond betreft, wordt in de aanhef van het ontwerp enkel op algemene wijze verwezen naar de wet van 26 mei 2002. Bij nader toezien vinden de ontworpen bepalingen rechtsgrond in de hierna volgende wetsbepalingen:

- De artikelen 1, 2¹, 3, 4, 6, 7 en 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 11, § 3, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002, dat na de wijziging ervan bij de wet van 21 juli 2016, luidt:

“De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de minimumvoorwaarden en de modaliteiten waaraan een overeenkomst betreffende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie moet voldoen.”

- Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 122, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’. Dat artikel luidt:

“Door het aanvaarden van de subsidie verleent de begunstigde meteen aan het Rijk het recht om ter plaatse controle te doen uitoefenen op de aanwending van de toegekende gelden.

De Koning, op voordracht van de Minister van Begroting, zorgt voor de organisatie en de coördinatie van de controle.”

¹ Zie echter hierna, opmerking 6.

- Artikel 5, tweede lid, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van wetten ontleent, in samenhang gelezen met artikel 123 van de voornoemde wet van 22 mei 2003, dat luidt:

“Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden, de begunstigde:

1° die de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie werd verleend;

2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend;

3° die de in artikel 122 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde in gebreke de in artikel 121 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.”

- Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 43/2, §§ 3, tweede lid, en 4, derde lid, van de wet van 26 mei 2002, zoals ingevoegd bij de wet van 21 juli 2016.

- Artikel 10, 1°, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 13 van de wet van 21 juli 2016, naar luid waarvan de Koning de datum van inwerkingtreding van die wet bepaalt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontwerp, dient de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen te worden vervolledigd en, wat de wet van 26 mei 2002 betreft, te worden gespecificeerd. Daarbij dient telkens ook de wetshistoriek van de betrokken bepalingen te worden vermeld.

5. Aangezien, zoals hiervoor is opgemerkt, artikel 122, tweede lid, van de wet van 22 mei 2003 mede rechtsgrond biedt voor het ontwerp, dient het te nemen besluit ook te worden voorgedragen door de minister bevoegd voor de Begroting.

De uitvoeringsbepaling (artikel 11) en de ondertekening van het besluit dienen in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 2

6. Het ontworpen artikel 14/1, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 bepaalt dat de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’, met uitzondering van artikel 3, 1°, a), en 2°, van toepassing is op de gemeenschapsdienst.

Daargelaten de vraag of de wet van 3 juli 2005 niet reeds uit zichzelf – en volledig – van toepassing is op de in het ontwerp bedoelde gemeenschapsdienst, wat een uitdrukkelijke bepaling in die zin overbodig zou maken, moet worden vastgesteld dat noch de wet van 26 mei 2002, noch de wet van 3 juli 2005, een specifieke machtiging aan de Koning bevatten om de wet van 3 juli 2005 van toepassing te verklaren op een bepaalde vrijwilligersactiviteit of

om bepaalde onderdelen van die wet van de toepassing ervan op die activiteit uit te sluiten. Het ontworpen artikel 14/1, § 2, eerste lid, van het besluit van 11 juli 2002 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

In ondergeschikte orde kan overigens worden opgemerkt dat niet goed wordt ingezien hoe de wet van 3 juli 2005 op de betrokken gemeenschapsdienst kan worden toegepast, wanneer sommige kernbepalingen van die wet, te weten dat de activiteit onbezoldigd en onverplicht wordt verricht (artikel 3, 1°, a)) en wie als vrijwilliger wordt beschouwd (artikel 3, 2°), uitdrukkelijk van die toepassing worden uitgesloten. Immers, aldus zou de wet van 3 juli 2005 van toepassing worden gemaakt op activiteiten en personen die niet moeten voldoen aan de essentiële voorwaarden voor de toepassing ervan.

Artikel 5

7. In het ontworpen artikel 18/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 dient een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 123 van de wet van 22 mei 2003 (“Overeenkomstig ...”).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. En vertu de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', toute personne a droit à l'intégration sociale. Ce droit peut – dans les conditions fixées par la loi – prendre la forme d'un emploi et/ou d'un revenu d'intégration, assortis ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale. Les centres publics d'aide sociale ont pour mission d'assurer ce droit.

Les modifications que le projet à l'examen apporte à l'arrêté royal du 11 juillet 2002 'portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale' résultent dans une large mesure des modifications qui ont été apportées au régime légal précité par la loi du 21 juillet 2016 'modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale'. Le projet prévoit que cette loi entre en vigueur le 1^{er} novembre 2016, à l'exception de son article 2, qui entre en vigueur le 1^{er} décembre 2016.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} novembre 2016.

3. En ce qui concerne le fondement juridique, le préambule du projet ne vise la loi du 26 mai 2002 que d'une manière générale. À y regarder de plus près, les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans les dispositions légales ci-après :

- Les articles 1^{er}, 2¹, 3, 4, 6, 7 et 8 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 11, § 3, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 qui, après sa modification par la loi du 21 juillet 2016, s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres les conditions minimales et les modalités auxquelles un contrat concernant un projet individualisé d'intégration sociale doit répondre ».

- L'article 5, alinéa 1^{er}, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 122, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. Cet article s'énonce comme suit :

« Par le seul fait de l'acceptation de la subvention, le bénéficiaire reconnaît à l'État le droit de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués.

L'organisation et la coordination des contrôles sont réglées par le Roi, sur proposition du Ministre du Budget ».

¹ Voir toutefois, ci-dessous, l'observation 6.

- L'article 5, alinéa 2, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois, combiné avec l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 précitée, qui s'énonce comme suit :

« Est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, le bénéficiaire :

1° qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention ;

2° qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée ;

3° qui met obstacle au contrôle visé à l'article 122.

Lorsque le bénéficiaire reste en défaut de fournir les justifications visées à l'article 121, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée ».

- L'article 9 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 43/2, §§ 3, alinéa 2, et 4, alinéa 3, de la loi du 26 mai 2002, inséré par la loi du 21 juillet 2016.

- L'article 10, 1°, du projet trouve un fondement juridique dans l'article 13 de la loi du 21 juillet 2016, aux termes duquel le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de cette loi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on complètera la référence aux dispositions procurant un fondement juridique et on la précisera en ce qui concerne la loi du 26 mai 2002. Il conviendra également de mentionner chaque fois l'historique des dispositions concernées.

5. Étant donné que, ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'article 122, alinéa 2, de la loi du 22 mai 2003 procure lui aussi un fondement juridique au projet, l'arrêté envisagé doit en outre être présenté par le ministre qui a le Budget dans ses attributions.

L'exécutoire (article 11) et la signature de l'arrêté doivent être adaptés dans le même sens.

Article 2

6. L'article 14/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 dispose que la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires', à l'exclusion de l'article 3, 1°, a), et 2°, est d'application pour le service communautaire.

Indépendamment de la question de savoir si la loi du 3 juillet 2005 ne s'applique déjà pas par elle-même – et dans son intégralité – au service communautaire visé dans le projet, ce qui rendrait superflue une disposition expresse en ce sens, force est de constater que ni la loi du 26 mai 2002, ni celle du 3 juillet 2005 ne contiennent une habilitation spécifique permettant au Roi de déclarer la loi du 3 juillet 2005 applicable à une activité volontaire déterminée ou

d'exclure l'application de certaines parties de cette loi à cette activité. L'article 14/1, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 11 juillet 2002 doit dès lors être omis du projet.

À titre subsidiaire, il peut par ailleurs être relevé que l'on n'aperçoit pas très bien comment la loi du 3 juillet 2005 peut s'appliquer au service communautaire concerné si certaines dispositions fondamentales de cette loi, à savoir celles qui prévoient que l'activité est exercée sans rétribution ni obligation (article 3, 1^o, a)) et qui est considéré comme volontaire (article 3, 2^o), sont expressément exclues de cette application. En effet, la loi du 3 juillet 2005 serait ainsi rendue applicable à des activités et à des personnes qui ne doivent pas remplir les conditions essentielles de son application.

Article 5

7. À l'article 18/1, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, on insérera une référence à l'article 123 de la loi du 22 mai 2003 (« Conformément... »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH