CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.664/4
du 26 mai 2025

sur

un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.664/4
van 26 mei 2025

over

een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen'

#LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ#

Le 22 avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 mai 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2025.

*

Op 22 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Asiel en Migratie, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Xavier MINY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2025.

*

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen, celui-ci « s'inscrit dans le cadre de la série de mesures législatives prises en réponse à la crise de l'accueil » :

> « Depuis 2022, l'Agence fait face à une saturation de son réseau d'accueil. Malgré la mise en œuvre de nombreuses mesures, elle doit continuer à en déployer de nouvelles afin d'assurer l'hébergement de l'ensemble de son public cible et réduire la pression existante sur le réseau d'accueil ».

Par ailleurs, ce même exposé des motifs précise que « [c]es mesures visent aussi à renforcer l'aspect matériel de l'aide sociale octroyée aux ayant droit en limitant les possibilités de bénéficier de l'aide financière à la place de l'aide matérielle ».

L'objectif poursuivi par l'article 3 de l'avant-projet est, selon le commentaire de cette disposition, que « les ponts existants entre l'aide matérielle et l'aide financière [soient] supprimés. Seule l'Agence est compétente pour octroyer une aide aux demandeurs d'asile. Celle-ci prend uniquement la forme d'une aide matérielle. Conformément à l'accord de Gouvernement, il ne sera plus possible pour les demandeurs d'asile d'obtenir une aide sociale de la part des Centres publics d'action sociale (ci-après : 'CPAS') » [1].

2. Pour parvenir à l'objectif ainsi décrit, l'article 3 de l'avant-projet tend à abroger l'article 11, § 3, alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers', ainsi que son article 13, lesquels, selon le commentaire de l'article, « traitent respectivement de la non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription et de la suppression du lieu obligatoire d'inscription ».

Il résulte en effet de la logique de la loi du 12 janvier 2007, telle qu'elle se combine avec la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'aide sociale' (ci-après : la loi « CPAS »), et de l'interprétation qui en a été faite par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire [2], que l'absence de désignation d'un lieu obligatoire d'inscription (article 11, § 3,

‡ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Voir également l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi « modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale », enrôlé sous le numéro 77.667/16, et dont le commentaire de l'article 2 indique : « Cet article vise à supprimer les liens entre l'aide matérielle et l'aide sociale ».

[2] Voir par exemple C. Trav. Bruxelles, 15 décembre 2022, n° de rôle 2022/CB/4, disponible sur : https://juportal.be/content/ECLI:BE:CTBRL:2022:ARR.20221215.1?HiLi=eNpLtDK2qs60MrAutrKwUkrOT0lVMDIwV7LOtDKECDn7u7jChIygQnBVtQAYYhBk.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007), ou la suppression de celle-ci (article 13 de cette loi), permet à la personne concernée d'obtenir l'aide sociale (le cas échéant financière) à charge d'un centre public d'action sociale, et que les « circonstances particulières » auxquelles ces dispositions se réfèrent peuvent précisément inclure des situations spécifiques dans lesquelles, en raison de la saturation du réseau d'accueil [3], aucun lieu ne pourrait être trouvé auprès duquel la personne concernée pourrait obtenir l'aide matérielle à laquelle la loi du 12 janvier 2007 lui donne droit. Concrètement, l'aide sociale du centre public d'action sociale sera octroyée individuellement, en pareille circonstance, en lieu et place de l'aide matérielle qui, en raison de la saturation des structures d'accueil, ne peut être dispensée [4].

L'avant-projet à l'examen laisse certes inchangé l'article 11, § 4, de la loi du 12 janvier 2007, lequel envisage une hypothèse de saturation du réseau d'accueil [5]. Néanmoins, cette disposition ne semble concerner qu'une situation systémique de saturation du réseau, à laquelle il est répondu par une mesure de portée générale prise après rapport au Conseil des ministres et sur accord de celui-ci. Ainsi que le confirment les travaux préparatoires de la disposition concernée [6], cette situation diffère de celles, particulières et individuelles, qui peuvent justifier la mise en œuvre des articles 11, § 3, alinéa 4, et 13 de la loi du 12 janvier 2007, articles dont l'abrogation est envisagée.

---

[3] Cass., 26 novembre 2012, S.11.0126.N, www.juportal.be; Cass., 30 mars 2015, S.14.0017.F, www.juportal.be.

[4] Voir à ce propos C.J., arrêt *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Selver Saciri e.a.*, 27 février 2014, C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, points 47 à 51.

[5] Cet article dispose : « Dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil, l'Agence peut, après une décision du Conseil des ministres sur la base d'un rapport établi par l'Agence, pendant une période qu'elle détermine, soit modifier le lieu obligatoire d'inscription d'un demandeur d'asile en tant qu'il vise une structure d'accueil pour désigner un centre public d'action sociale, soit en dernier recours, désigner à un demandeur d'asile un centre public d'action sociale comme lieu obligatoire d'inscription.
Tant la modification que la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription en application du présent paragraphe ont lieu sur la base d'une répartition harmonieuse entre les communes, en vertu des critères fixés selon les modalités visées au paragraphe 3, deuxième alinéa, 2°, de cet article ».

[6] Voir à cet égard le commentaire de l'article 140 d'un projet de loi 'portant des dispositions diverses', devenu l'article 165 de la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses' et ayant conduit à l'actuelle rédaction de l'article 11, § 3, alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007 : « Une troisième hypothèse est désormais déterminée à l'article 11, § 4, de la loi du 12 janvier 2007, tel qu'inséré par l'article commenté du présent projet de loi. Il s'agit de demandeurs d'asile dont le lieu obligatoire d'inscription est soit désigné (primo-arrivants), soit modifié (demandeurs d'asile déjà en structure d'accueil) par l'Agence en faveur d'une aide sociale délivrée par un centre public d'action sociale. Cette hypothèse, contenant deux alternatives, a lieu à la discrétion de l'Agence et donc sans qu'aucun droit subjectif ne soit conféré aux demandeurs d'asile pour revendiquer un changement de lieu obligatoire d'inscription sur cette base, lorsque des circonstances exceptionnelles liées à la saturation du réseau d'accueil le justifient. La réalisation de ces circonstances exceptionnelles est déterminée par l'Agence, après une décision du Conseil des ministres sur la base d'un rapport établi par l'Agence, qui fixe également la période pendant laquelle l'Agence peut faire usage de cette disposition.
Si les circonstances perdurent, cette période peut être renouvelée. La désignation ou la modification du lieu obligatoire d'inscription en faveur d'une désignation d'un CPAS ne pourra avoir lieu qu'en dernier recours, et devra être limitée dans le temps, dans l'attente d'une solution structurelle. Contrairement aux « circonstances particulières » visées à l'article 11, § 3, dernier alinéa, de la loi du 12 janvier 2007 (qui entrainent la non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription), devant en principe s'appliquer de manière individualisée et circonstancielle, les circonstances visées en l'espèce, bien qu'exceptionnelles et conjoncturelles, présentent un caractère plus systématique et requièrent que la désignation ou la modification d'un lieu obligatoire d'inscription permette une répartition harmonieuse entre les communes en vertu des critères fixés par l'arrêté royal qu'évoque déjà l'article 11, § 3 , deuxième alinéa, 2°, de la loi du 2 janvier 2007. En d'autres termes, il est possible que la saturation du réseau d'accueil conduise l'Agence, pendant plusieurs semaines, à désigner un lieu obligatoire d'inscription sous la forme d'un centre public d'action sociale à une catégorie déterminée de demandeurs d'asile », *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 2299/001, p. 101.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

3.1. Au regard de ce qui précède, l'abrogation des articles 11, § 3, alinéa 4, et 13 de la loi du 12 janvier 2007 limitera la possibilité de basculer de l'aide matérielle vers l'aide sociale accordée par les centres publics d'action sociale dans les situations où un lieu obligatoire d'inscription n'est pas ou n'est plus désigné [7].

Pareille limitation ne suscitera pas, en soi, de difficulté, aussi longtemps que le nombre de places d'accueil demeurera suffisant pour assurer aux personnes concernées l'aide à laquelle elles ont droit [8].

Dans le cas contraire, la possibilité même d'obtenir une aide quelconque – que ce soit sous la forme matérielle ou financière – s'en trouverait atteinte dans sa substance si les mesures législatives projetées, combinées à d'autres, avaient pour but et pour effet de limiter les possibilités juridiques des demandeurs d'asile d'obtenir une aide matérielle au sens de la loi du 12 janvier 2007 ou une aide équivalente.

3.2. Une telle atteinte soulèverait une question de compatibilité tant avec les articles 17 et 18 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale' qu'avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme [9].

Il convient en outre de souligner que, ainsi que le prévoit l'article 3, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 2007 [10], l'accueil prévu dans cette loi tend à garantir le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine visé à l'article 23 de la Constitution, au sujet duquel, la Cour constitutionnelle a rappelé :

> « L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes » [11].

[7] L'attention de l'auteur de l'avant-projet est également attirée sur le fait qu'au regard de l'article 3 de l'avant-projet, il conviendrait de modifier également l'articulation contenue dans l'article 9 de la loi du 12 janvier 2007, qui dispose : « L'accueil tel que visé à l'article 3 est octroyé par la structure d'accueil ou le centre public d'action sociale désigné comme lieu obligatoire d'inscription, sans préjudice de l'application de l'article 11, § 3, dernier alinéa, ou de l'article 13 ».

[8] Voir la définition de l'aide matérielle contenue dans l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 : « l'aide octroyée par l'Agence ou le partenaire, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire ».

[9] Cour eur. D.H., arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, §§ 253 et s.

[10] Lequel dispose : « Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

[11] C.C., 1er octobre 2015, n° 133/2015, B.6.1 ; C.C., 18 mai 2017, n° 61/2017, B.9.1.

#LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ#

L'aide matérielle dont il est ici question relève du champ d'application du droit à l'aide sociale visé à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution [12]. Ainsi que le rappelle la Cour constitutionnelle :

> « L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable » [13].

Pour être admissible au regard de l'obligation de *standstill*, le recul opéré, s'il s'avère significatif, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionné au regard de cet objectif [14].

L'abrogation des articles 11, § 3, alinéa 4, et 13 de la loi du 12 janvier 2007, en situation d'insuffisance de places dans les structures d'accueil, constituerait un recul significatif dans la protection de ce droit et la section de législation n'aperçoit pas, en l'état, la justification raisonnable dont il pourrait s'autoriser.

Il appartient donc à l'auteur de l'avant-projet de mieux expliquer et justifier en quoi cette abrogation ne mettra pas en cause le respect par la Belgique des obligations constitutionnelles, européennes et internationales qui pèsent sur elle.

---

[12] Voir par exemple C.C., 27 juillet 2011, n° 135/2011 ; C.C., 12 juin 2014, n° 92/2014 ; C.C., 30 juin 2014, n° 95/2014 ; C.C., 8 mai 2019, n° 56/2019. Également e.a. l'avis 49.951/4 donné le 11 juillet 2011 sur une proposition d'amendements n[os] 18 à 23 à la proposition de loi devenue la loi du 19 janvier 2012 'modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 813/10, pp. 3-19, l'observation 4.1 ; l'avis 67.472/4 donné le 1[er] juillet 2020 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en vue de limiter l'accueil de certaines catégories de demandeurs d'asile », observation sous l'article 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1020/002, pp. 3-8.

[13] Voir par exemple récemment, C.C. 3 avril 2025, n° 53/2025, B.16.1.

[14] Voir en ce sens l'avis 77.512/4 donné le 24 mars 2025 sur une proposition de loi « modifiant, en ce qui concerne les travailleurs occupés dans le cadre du régime des flexi-jobs, la loi du 24 octobre 2011 assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives », *Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 244/002 ; l'avis 77.424/4 donné le 19 février 2025 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 aout 1978 de réformes économiques et budgétaires et la loi du 4 mars 2004 accordant des avantages complémentaires en matière de pension de retraite aux personnes désignées pour exercer une fonction de management ou d'encadrement dans un service public, en vue de supprimer la possibilité offerte aux fonctionnaires de dépasser le plafond Wijninckx », *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 653/002 ou encore l'avis 77.330/4 donné le 10 février 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 27 février 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 février 2023 exécutant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif à l'aide aux éco-régimes'.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. En ce qui concerne l'article 4, § 1er, 6°, en projet, de la loi du 12 janvier 2007, le commentaire de l'article expose :

> « L'ajout du 6° permet à l'Agence de limiter ou retirer le droit à l'aide matérielle à l'étranger mineur et sa famille lorsque celui-ci introduit une demande en son nom propre après qu'une demande ait déjà été introduite en son nom par ses parents.
>
> Cette possibilité de limitation ou de retrait de l'aide matérielle par l'Agence s'applique au mineur ainsi qu'aux personnes visées à l'article 38 de la loi accueil.
>
> L'article 57/6, § 3, alinéa 1er, 6° de la loi étrangers prévoit que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale lorsque, après qu'une demande de protection internationale, qui a été introduite en son nom conformément à l'article 57/1, [§]1er, alinéa 1er, a fait l'objet d'une décision finale, l'étranger mineur n'invoque pas de faits propres qui justifient une demande distincte.
>
> L'objectif de cette disposition est de prévenir les abus consistant à introduire de nouvelles procédures au nom des mineurs dans le seul but de prolonger indûment le droit à l'aide matérielle de l'ensemble de la famille ».

Au regard de ce qui précède, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de viser le mineur qui introduit une demande en son nom « conformément à l'article 57/1, § 2, alinéa 1er, » [15], et non « conformément à l'article 57/1, § 1er, alinéa 1er » [16], et de préciser que la demande des parents a été introduite « conformément à l'article 57/1, § 1er, alinéa 1er ».

Afin de mieux refléter l'intention de l'auteur, le 6° pourrait par conséquent être reformulé comme suit :

> « 6° lorsqu'un étranger mineur introduit une demande d'asile en son nom conformément à l'article 57/1, § 2, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, alors qu'une demande précédente introduite par les parents, conformément à l'article 57/1, § 1er, alinéa 1er, de la même loi, a fait l'objet d'une décision finale négative, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6, § 3, alinéa 1er, 6°, de la même loi ».

---

[15] Cet article dispose : « Par dérogation au paragraphe 1er, le mineur étranger qui accompagne un demandeur qui exerce sur lui l'autorité parentale ou la tutelle peut explicitement faire savoir qu'il introduit une demande de protection internationale en son nom, que ce soit personnellement, ou par le biais de son parent ou de son tuteur ». Cette disposition concerne dès lors l'introduction explicite d'une demande d'asile par le mineur, en son nom.

[16] Cet article dispose : « Un étranger qui introduit une demande de protection internationale, est présumé également introduire cette demande au nom du (des) mineur(s) qui l'accompagne(nt) et sur le(s)quel(s) il exerce l'autorité parentale ou la tutelle sur la base de la loi applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé. Cette présomption subsiste jusqu'au moment où une décision finale est prise concernant la demande de protection internationale, même si le mineur étranger mentionné ci-dessus a entre-temps atteint la majorité ». Cette disposition prévoit dès lors une présomption selon laquelle l'introduction d'une demande de protection internationale est également introduite au nom du ou des mineurs qui accompagnent l'étranger demandeur.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

2. Il va de soi qu'une décision pouvant aboutir à une limitation, voire à une suppression, du droit à l'aide matérielle du mineur jusqu'à la décision de recevabilité prise en application de l'article 57/6, § 3, alinéa 1er, 6° [17], de la loi du 15 décembre 1980 devra, conformément à l'article 4, § 3, de la loi du 12 janvier 2007, être individuellement motivée et proportionnée, en prenant en considération la situation particulière du mineur concerné mais aussi, ainsi que l'indique le commentaire de l'article, l'intérêt supérieur de l'enfant lors de la prise de décision.

Il va aussi de soi qu'une telle décision individuelle de limiter ou de retirer le droit à l'aide matérielle du mineur ne pourrait être admissible qu'en raison d'indices concrets d'un risque d'abus en raison de la demande introduite par le mineur en son nom – risque d'abus justifiant, selon le commentaire de l'article, l'instauration du dispositif en projet –, et non en raison de la seule existence d'une demande antérieure présumée introduite au nom de l'enfant conformément à l'article 57/1, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 et qui aurait fait l'objet d'une décision finale négative.

*

[17] Cet article dispose : « Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale lorsque : […]
6° après qu'une demande de protection internationale, qui a été introduite en son nom conformément à l'article 57/1, 1er [lire : § 1er], alinéa 1er, a fait l'objet d'une décision finale, l'étranger mineur n'invoque pas de faits propres qui justifient une demande distincte. Dans le cas contraire, le Commissaire général prend une décision dans laquelle il conclut à la recevabilité de la demande ».

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Volgens de memorie van toelichting maakt het voorliggende voorontwerp "deel uit van een reeks wetgevende maatregelen die zijn genomen als antwoord op de opvangcrisis":

> "Sinds 2022 wordt het Agentschap geconfronteerd met verzadiging van haar opvangnetwerk. Ondanks de uitvoering van talrijke maatregelen moet het Agentschap nieuwe maatregelen blijven nemen om alle doelgroepen op te vangen en de bestaande druk op het opvangnetwerk te verminderen."

Bovendien wordt in diezelfde memorie van toelichting ook het volgende gepreciseerd: "Deze maatregelen hebben ook tot doel het materiële aspect van de sociale bijstand voor rechthebbenden te versterken door de mogelijkheden te beperken om financiële bijstand in plaats van materiële bijstand te ontvangen."

Het door artikel 3 van het voorontwerp nagestreefde doel is, volgens de commentaar bij die bepaling, dat "de bestaande bruggen tussen materiële hulp en financiële bijstand opgeheven [worden]. Alleen het Agentschap is bevoegd om hulp te verlenen aan asielzoekers. Deze zal uitsluitend de vorm aannemen van materiële hulp. In overeenstemming met het regeerakkoord zullen asielzoekers niet langer sociale bijstand kunnen krijgen van de Openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: "OCMW's")."[1]

2. Om het aldus beschreven doel te bereiken, strekt artikel 3 van het voorontwerp tot opheffing van artikel 11, § 3, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007 'betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen', alsook van artikel 13 van dezelfde wet, die volgens de commentaar bij het artikel "respectievelijk over het niet toewijzen van een verplichte plaats van inschrijving en de opheffing van de verplichte plaats van inschrijving [gaan]".

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Zie ook de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet "tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", ingeschreven onder rolnummer 77.667/16 en waarbij in de commentaar bij artikel 2 het volgende staat: "Dit artikel heeft tot doel de band tussen materiële hulp en maatschappelijke dienstverlening op te heffen".

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

Uit de logica van de wet van 12 januari 2007, gelezen in samenhang met de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' (hierna: de "OCMW-wet"), en de interpretatie ervan door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde[2] vloeit immers voort dat de niet-toewijzing van een verplichte plaats van inschrijving (artikel 11, § 3, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007) of het opheffen ervan (artikel 13 van die wet) de betrokkene de mogelijkheid geeft om maatschappelijke dienstverlening (in voorkomend geval financiële bijstand) te verkrijgen ten laste van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, en dat de "bijzondere omstandigheden" waarnaar deze bepalingen verwijzen, juist specifieke situaties kunnen omvatten waarin, omwille van de verzadiging van het opvangnetwerk[3], geen enkele plaats kan worden gevonden waar de betrokkene de materiële hulp kan krijgen waarop hij krachtens de wet van 12 januari 2007 recht heeft. Concreet zal de maatschappelijke dienstverlening van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in dergelijke omstandigheden individueel worden toegekend, in plaats van materiële hulp die omwille van de verzadiging van de opvangstructuren niet kan worden verstrekt.[4]

Het voorliggende voorontwerp laat artikel 11, § 4, van de wet van 12 januari 2007, waarin een geval van verzadiging van het opvangnetwerk wordt beoogd, weliswaar ongewijzigd.[5] Niettemin lijkt deze bepaling enkel betrekking te hebben op een systemische situatie van overbelasting van het netwerk, die verholpen wordt met een maatregel van algemene strekking die wordt genomen na verslag aan en akkoordbevinding van de Ministerraad. Zoals bevestigd wordt door de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepaling,[6] verschilt deze situatie van de bijzondere en individuele situaties die de tenuitvoerlegging van de artikelen 11, § 3, vierde lid, en 13 van de wet van 12 januari 2007, waarvan de opheffing wordt overwogen, kunnen rechtvaardigen.

---

[2] Zie bijv. Arbh. Brussel 15 december 2022, rolnr. 2022/CB/4, beschikbaar op: https://juportal.be/content/ECLI:BE:CTBRL:2022:ARR.20221215.1?HiLi=eNpLtDK2qs60MrAutrKwUkrOT0lVMDIwV7LOtDKECDn7u7jChIygQnBVtQAYYhBk.

[3] Cass. 26 november 2012, S.11.0126.N, www.juportal.be; Cass. 30 maart 2015, S.14.0017.F, www.juportal.be.

[4] Zie in dat verband HvJ 27 februari 2014, C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers v. Selver Saciri e.a.*, punten 47 tot en met 51.

[5] Dit artikel luidt als volgt: "In uitzonderlijke omstandigheden, verbonden aan de beschikbare opvangplaatsen in de opvangstructuren, kan het Agentschap, na een beslissing van de Ministerraad op basis van een door het Agentschap opgesteld rapport, gedurende een periode die het bepaalt, ofwel de verplichte plaats van inschrijving van een asielzoeker wijzigen voor zover deze een opvangstructuur beoogt om een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan te wijzen, ofwel in laatste instantie, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn als verplichte plaats van inschrijving toewijzen aan een asielzoeker.
Zowel de wijziging als de toewijzing van een verplichte plaats van inschrijving in toepassing van onderhavige paragraaf gebeurt op basis van een evenwichtige verdeling tussen de gemeenten op grond van criteria bepaald overeenkomstig de modaliteiten voorzien in paragraaf 3, tweede lid, 2°, van dit artikel."

[6] Zie in dat verband de bespreking van artikel 140 van een ontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen', dat artikel 165 van de wet van 30 december 2009 'houdende diverse bepalingen' geworden is en dat geleid heeft tot de huidige tekst van artikel 11, § 3, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007: "Een derde hypothese wordt voortaan bepaald door artikel 11, § 4, van de wet van 12 januari 2007, zoals ingevoerd door onderhavig artikel van dit wetsontwerp. Het betreft asielzoekers wiens verplichte plaats van inschrijving ofwel wordt toegewezen (nieuwkomers), ofwel wordt gewijzigd (asielzoekers reeds in opvangstructuur) door het Agentschap ten voordele van een maatschappelijke dienstverlening die wordt verstrekt door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Deze hypothese, die twee alternatieven viseert, vindt plaats naar believen van het Agentschap en dus zonder dat er enig subjectief recht wordt verleend aan de asielzoekers om een verandering van verplichte plaats van inschrijving te eisen

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

3.1. Gelet op wat voorafgaat, zal de opheffing van de artikelen 11, § 3, vierde lid, en 13 van de wet van 12 januari 2007 de mogelijkheid beperken om over te schakelen van materiële hulp naar maatschappelijke dienstverlening die wordt verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in situaties waarin een verplichte plaats van inschrijving niet of niet meer toegewezen is.[7]

Een dergelijke beperking zal op zich geen problemen opleveren, zolang het aantal opvangplaatsen voldoende blijft om de betrokken personen de hulp waarop zij recht hebben, te garanderen.[8]

In het tegenovergestelde geval zou de mogelijkheid zelf om enige vorm van hulp te krijgen – hetzij materieel of financieel – in de kern aangetast zijn indien de voorgenomen wettelijke maatregelen, in combinatie met andere maatregelen, tot doel en tot gevolg zouden hebben dat de juridische mogelijkheden van de asielzoekers om materiële hulp in de zin van de wet van 12 januari 2007 of gelijkwaardige hulp te verkrijgen, worden beperkt.

3.2. De vraag rijst of een dergelijke aantasting verenigbaar is zowel met de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 'tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming' als met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.[9]

op deze basis, wanneer uitzonderlijke omstandigheden met betrekking tot de verzadiging van het opvangnetwerk het rechtvaardigen. De uitvoering van deze uitzonderlijke omstandigheden wordt bepaald door het Agentschap, na een beslissing van de Ministerraad op basis van een rapport opgesteld door het Agentschap, dat eveneens de periode vastlegt waarin het Agentschap gebruik kan maken van deze bepaling.
Als de omstandigheden aanhouden, kan deze periode worden verlengd. De toewijzing of de wijziging van verplichte plaats van inschrijving ten gunste van een toewijzing van een OCMW zal slechts in laatste instantie mogelijk zijn en moet beperkt zijn in de tijd, in afwachting van een structurele oplossing. In tegenstelling tot de "bijzondere omstandigheden" bedoeld in artikel 11, § 3, laatste lid, van de wet van 12 januari 2007 (die leiden tot de niet-toewijzing van een verplichte plaats van inschrijving), die in principe op een geïndividualiseerde manier en naargelang van de omstandigheden toegepast moeten worden, hebben de omstandigheden bedoeld in onderhavig geval, hoewel uitzonderlijk en conjunctureel, een meer systematisch karakter en vergen ze dat de toewijzing of de wijziging van een verplichte plaats van inschrijving een evenwichtige verdeling tussen de gemeenten mogelijk maakt op grond van criteria bepaald door het koninklijk besluit dat al wordt vermeld in artikel 11, § 3, tweede lid, 2°, van de wet van 12 januari 2007. Met andere woorden, het is mogelijk dat de verzadiging van het opvangnetwerk het Agentschap ertoe leidt, gedurende meerdere weken, een verplichte plaats van inschrijving toe te wijzen in de vorm van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor een bepaalde categorie van asielzoekers.", *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2299/1, 101.

[7] De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt tevens gevestigd op het feit dat, gelet op artikel 3 van het voorontwerp, ook de uiteenzetting vervat in artikel 9 van de wet van 12 januari 2007 gewijzigd zou moeten worden. Dat artikel bepaalt het volgende: "De opvang, bedoeld in artikel 3, wordt toegekend door de opvangstructuur of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn toegewezen als verplichte plaats van inschrijving, onverminderd de toepassing van artikel 11, § 3, laatste lid, of van artikel 13".

[8] Zie de definitie van materiële hulp vervat in artikel 2, 6°, van de wet van 12 januari 2007: "de hulp die verleend wordt door het Agentschap of de partner binnen een opvangstructuur en die met name bestaat uit huisvesting, voedsel, kleding, medische, maatschappelijke en psychologische begeleiding en de toekenning van een dagvergoeding. Zij omvat eveneens de toegang tot juridische bijstand, de toegang tot diensten als tolkdiensten of opleidingen, evenals de toegang tot een programma voor vrijwillige terugkeer".

[9] EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. v. België en Griekenland,* § 253 en volgende.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

Bovendien dient onderstreept te worden dat, zoals bepaald in artikel 3, eerste lid, van de wet van 12 januari 2007,[10] de in die wet bedoelde opvang ertoe strekt het recht te waarborgen op een menswaardig leven, zoals bedoeld in artikel 23 van de Grondwet, in verband waarmee het Grondwettelijk Hof het volgende in herinnering gebracht heeft:

> "Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten."[11]

De materiële hulp waarvan hier sprake is, valt in het toepassingsgebied van het recht op sociale bijstand, bedoeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.[12] In verband daarmee wijst het Grondwettelijk Hof op het volgende:

> "Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording."[13]

Om toelaatbaar te zijn in het licht van de *standstill*-verplichting moet de bewerkstelligde achteruitgang, als die aanzienlijk blijkt, een legitieme doelstelling nastreven en evenredig zijn met die doelstelling.[14]

---

[10] Dat artikel bepaalt: "Elke asielzoeker heeft recht op een opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid."

[11] GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.6.1; GwH 18 mei 2017, nr. 61/2017, B.9.1.

[12] Zie bijvoorbeeld GwH 27 juli 2011, nr. 135/2011; GwH 12 juni 2014, nr. 92/2014; GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014; GwH 8 mei 2019, nr. 56/2019. Zie o.m. ook advies 49.951/4 van 11 juli 2011 over een voorstel van de amendementen nrs. 18 tot 23 bij het wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 januari 2012 'tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers', *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 813/10, 3-19, opmerking 4.1; advies 67.472/4 van 1 juli 2020 over een wetsvoorstel "tot wijziging van wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen met het oog op het beperken van de opvang van bepaalde categorieën van asielzoekers", opmerking over artikel 3, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 1020/002, 3-8.

[13] Zie bijvoorbeeld recent GwH 3 april 2025, nr. 53/2025, B.16.1.

[14] Zie in die zin advies 77.512/4 van 24 maart 2025 over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezone, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen, voor wat personen die in het stelsel van flexi jobs werken betreft", *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 244/2; advies 77.424/4 van 19 februari 2025 over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen en de wet van 4 maart 2004 houdende toekenning van aanvullende voordelen inzake rustpensioen aan personen die werden aangesteld om een management-of staffunctie uit te oefenen in een overheidsdienst, teneinde de overschrijding van het plafond Wijninckx door ambtenaren op te heffen", *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 653/2 of ook advies 77.330/4 van 10 februari 2025 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 27 februari 2025 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 februari 2023 tot uitvoering van het besluit van de Waalse Regering van 23 februari 2023 betreffende de steun voor de ecoregelingen'.

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

De opheffing van de artikelen 11, § 3, vierde lid, en 13 van de wet van 12 januari 2007, in een situatie van plaatsgebrek in de opvangstructuren, zou een aanzienlijke achteruitgang betekenen in de bescherming van dat recht en de afdeling Wetgeving ziet, bij de huidige stand, geen redelijke rechtvaardiging daarvoor.

De steller van het voorontwerp moet dus beter uitleggen en rechtvaardigen op welke wijze die opheffing er niet toe leidt dat de naleving door België van de grondwettelijke, Europese en internationale verplichtingen waartoe het gehouden is, ter discussie wordt gesteld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Wat het ontworpen artikel 4, § 1, 6°, van de wet van 12 januari 2007 betreft, staat in de toelichting bij het artikel het volgende:

> "De toevoeging van 6° laat het Agentschap toe het recht op materiële hulp voor minderjarige vreemdelingen en hun familieleden te beperken of in te trekken wanneer zij zelf een verzoek indienen nadat namens hen reeds een verzoek werd ingediend door zijn ouders.
>
> Deze mogelijkheid tot het beperken of intrekken van materiële hulp door het Agentschap geldt zowel voor de minderjarige als voor de in artikel 38 bedoelde personen.
>
> Artikel 57/6, § 3, eerste lid, 6° van de Vreemdelingenwet bepaalt dat het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kan verklaren wanneer de minderjarige vreemdeling geen eigen feiten aanhaalt die een apart verzoek rechtvaardigen, nadat er eerder namens hem door zijn ouders een verzoek om internationale bescherming werd ingediend overeenkomstig artikel 57/1, §1, eerste lid, waarover een definitieve beslissing werd genomen.
>
> Het doel van deze bepaling is misbruik te voorkomen bestaande uit het indienen van nieuwe procedures in naam van minderjarigen met als enige doel het recht op materiële hulp ten onrechte te verlengen voor het hele gezin."

In het licht van wat voorafgaat, rijst de vraag of niet de minderjarige bedoeld dient te worden die een aanvraag indient in eigen naam "overeenkomstig artikel 57/1, § 2, eerste lid,"[15] in plaats van "overeenkomstig artikel 57/1, § 1, eerste lid,"[16] en of niet bepaald dient te worden dat het verzoek door de ouders ingediend is "overeenkomstig artikel 57/1, § 1, eerste lid,".

[15] Dat artikel bepaalt: "In afwijking van de eerste paragraaf kan de minderjarige vreemdeling, die een verzoeker vergezelt die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent, ook uitdrukkelijk aangeven om zelf of via zijn ouder of via zijn voogd een verzoek om internationale bescherming in eigen naam in te dienen." Die bepaling betreft dan ook de uitdrukkelijke indiening van een asielverzoek door de minderjarige, in zijn eigen naam.

[16] Dat artikel bepaalt: "Een vreemdeling die een verzoek om internationale bescherming indient, wordt vermoed dit verzoek eveneens in te dienen namens de hem vergezellende minderjarige vreemdeling(en) over wie hij het ouderlijk gezag of de voogdij uitoefent (op grond van de wet die van toepassing is overeenkomstig artikel 35 van de wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van Internationaal Privaatrecht). Dit vermoeden blijft bestaan tot op het moment dat er een definitieve beslissing met betrekking tot het verzoek om internationale bescherming wordt genomen, zelfs indien de hiervoor vermelde minderjarige vreemdeling intussen de meerderjarigheid heeft bereikt." Dat artikel bepaalt

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡

Opdat de bedoeling van de steller duidelijker tot uiting komt, zou punt 6° bijgevolg als volgt geformuleerd kunnen worden:

> "6° indien een minderjarige vreemdeling in eigen naam een asielaanvraag indient overeenkomstig artikel 57/1, § 2, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, terwijl een eerdere aanvraag ingediend door de ouders, overeenkomstig artikel 57/1, § 1, eerste lid, van dezelfde wet, een definitieve negatieve beslissing heeft gekregen, totdat er een beslissing over de ontvankelijkheid is genomen in toepassing van artikel 57/6, § 3, eerste lid, 6°, van dezelfde wet."

2. Het spreekt voor zich dat een beslissing die kan leiden tot een beperking, of zelfs opheffing, van het recht op materiële hulp aan de minderjarige tot aan de beslissing van ontvankelijkheid genomen met toepassing van artikel 57/6, § 3, eerste lid, 6°,[17] van de wet van 15 december 1980, overeenkomstig artikel 4, § 3, van de wet van 12 januari 2007, evenredig zal moeten zijn en gemotiveerd per individueel geval. Daarbij dient de bijzondere situatie van de betrokken minderjarige maar ook, zoals aangegeven in de toelichting bij het artikel, het hoger belang van het kind in acht genomen te worden bij het nemen van de beslissing. Het spreekt ook voor zich dat een dergelijke geïndividualiseerde beslissing om het recht op materiële hulp aan de minderjarige te beperken of in te trekken, alleen toelaatbaar kan zijn op basis van concrete aanwijzingen dat er een risico bestaat op misbruik op grond van de aanvraag ingediend door de minderjarige in zijn eigen naam – welk risico op misbruik, volgens de commentaar bij het artikel, de uitvaardiging van het ontworpen stelsel rechtvaardigt – en niet op grond van louter en alleen het bestaan van een eerder verzoek dat, overeenkomstig artikel 57/1, § 1, eerste lid, van de wet van 15 december 1980 geacht wordt ingediend te zijn namens het kind en dat aanleiding gegeven heeft tot een definitieve negatieve beslissing.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

dat dan ook dat een vermoeden bestaat dat het indienen van een verzoek om internationale bescherming eveneens ingediend wordt namens de minderjarige vreemdeling of vreemdelingen die de verzoekende vreemdeling vergezellen.

[17] Dat artikel bepaalt: "De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaren wanneer: (…)
6° de minderjarige vreemdeling geen eigen feiten aanhaalt die een apart verzoek rechtvaardigen, nadat er eerder namens hem een verzoek om internationale bescherming werd ingediend overeenkomstig artikel 57/1, § 1, eerste lid, waarover een definitieve beslissing werd genomen. In het andere geval neemt de Commissaris-generaal een beslissing waarbij tot de ontvankelijkheid van het verzoek wordt besloten."

‡LW-ADGZQFACE-HHGGEUQ‡