

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.228/4
DU 31 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales et le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale, adjoint à la Ministre des Affaires sociales, le 5 mai 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux demandeurs d'asile bénéficiant de revenus professionnels liés à une activité de travailleur salarié", a donné l'avis suivant :

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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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 ci-après.

Observations particulières

Préambule

1. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 35/1 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après la "loi du 12 janvier 2007"), inséré par la loi du 28 avril 2010.

L'alinéa 1^{er} du préambule doit dès lors être adapté.

.../...

2. L'avis de la section de législation ayant été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il convient d'adapter l'alinéa 4 du préambule ⁽¹⁾.

Dispositif

1. Le projet d'arrêté vise à transposer l'article 13, §§ 3 et 4, de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (ci-après la "directive 2003/9/CE").

Conformément à l'article 26, paragraphe 1^{er}, de la directive 2003/9/CE, il y a lieu de compléter le projet par un article 1^{er} nouveau mentionnant qu'il a pour objet de transposer partiellement la directive 2003/9/CE ⁽²⁾.

2. L'article 35/1 de la loi du 12 janvier 2007 ne constitue pas le fondement juridique de l'alinéa 3 de l'article 2 du projet d'arrêté.

En ce qui concerne la récupération des montants exigibles auprès du demandeur d'asile, il y a lieu de rappeler qu'à défaut d'une habilitation légale expresse en ce sens, l'auteur du projet ne peut pas établir un mécanisme d'exécution d'office, étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle dérogation à l'obligation de s'adresser préalablement au juge ^{(3) (4)}.

⁽¹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2.

⁽²⁾ *Ibidem*, recommandation n/ 94.1.

⁽³⁾ Voir notamment M. Nihoul, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruges, La Charte, 2001, n^{os} 430 à 449.

⁽⁴⁾ Voir en effet la procédure prévue à l'article 94 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

En outre, il résulte de l'article 1153, alinéas 1^{er} et 3, du Code civil que, en l'absence d'une disposition légale en sens contraire, les intérêts ne peuvent consister que dans les intérêts légaux à dater d'une sommation préalable à payer.

L'alinéa 3 de l'article 2 du projet doit donc être omis.

À l'article 2, alinéa 4, il convient de supprimer les mots "visés au paragraphe précédent du présent article".

3. L'article 6, alinéas 3 et 4, du projet d'arrêté prévoit l'adaptation des montants des tranches de rémunération à "l'indice des salaires conventionnels pour employés et ouvriers" selon une formule qui s'inspire de celle figurant à l'article 131 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

À l'alinéa 4, seul est précisé ce que l'on entend par "l'indice des salaires conventionnels pour employés". Il convient dès lors d'adapter l'un des deux alinéas.

L'alinéa 5 du même article, qui confère à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile un titre exécutoire pour récupérer auprès du demandeur d'asile les montants dus, doit être omis pour les raisons explicitées dans l'observation 2.

4. L'article 7 du projet ne trouve pas sa place dans le chapitre II (lire : chapitre III) concernant la suppression du lieu obligatoire d'inscription mais dans le chapitre II relatif à la contribution à l'aide matérielle.

5. À l'article 8, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots "article 3" par les mots "article 4".

6. Compte tenu du pouvoir discrétionnaire que l'article 10, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er} ⁽⁵⁾), confère à l'agence, la section de législation se demande s'il n'y a pas lieu de reformuler les dispositions amenées à constituer l'article 9 du projet de sorte que l'agence supprime le lieu obligatoire d'inscription lorsque l'ensemble des conditions prévues par cet article sont réunies.

Par ailleurs, la section de législation se demande pourquoi pareille décision doit intervenir "dans un délai de maximum un mois" à compter de la deuxième perception de sa rémunération par le demandeur d'asile et elle s'interroge également sur les conséquences de l'échéance de ce délai.

8. Compte tenu du texte de l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007, la section de législation s'interroge sur la portée de l'article 10, § 2 (lire : alinéa 2) du projet.

9. Enfin, la section de législation se demande pourquoi le projet ne met pas en oeuvre l'habilitation donnée au Roi de fixer les conditions et les modalités de modification du lieu obligatoire d'inscription lorsque le demandeur d'asile dispose de revenus professionnels.

Observations finales de légistique

1. À l'article 6, alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer les mots "l'article précédent" par les mots "l'article 5" ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 57.3.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, recommandation n/ 72, b).

2. Il n'y a pas lieu de rappeler l'expression "du présent arrêté" ou "du présent article" lorsqu'il s'agit du même acte ou de la même division ⁽⁷⁾.

L'ensemble du projet sera revu à la lumière de ces observations.

Observations de forme

Du point de vue de la correction de la langue, le texte néerlandais du projet laisse à désirer. C'est à titre d'exemple que sont faites les propositions de texte suivantes :

Intitulé

Les mots "professionele inkomsten ontvangen" devraient être remplacés par les mots "beroepsinkomsten hebben".

Dispositif

Article 1^{er}

Au lieu de "in toepassing van" il faudrait écrire "met toepassing van". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, le terme "professionele situatie" devrait être remplacé par le terme "beroepssituatie". À l'alinéa 4, devenant l'alinéa 3, les mots "huidig ... besluit" et "huidig artikel" devraient être remplacés respectivement par les mots "dit besluit" et "dit artikel". Sous réserve de l'observation faite ci-dessus en la matière, cette dernière observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'ensemble du projet.

⁽⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 72, a).

Article 3

À l'alinéa 2 les mots "deze die" devraient être remplacés par les mots "die welke", et le mot "artikels" devrait être remplacé par le mot "artikelen".

Article 6

Dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{er} il faudrait écrire "progressief", au lieu de "op progressieve wijze". À l'alinéa 1^{er}, le terme "onafgezien van", qui en réalité est une contamination des termes "ongeacht" et "afgezien van", devrait être remplacé par le terme "onverminderd".

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.228/4
VAN 31 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 5 mei 2010 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken en Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van materiële hulp aan asielzoekers die professionele inkomsten ontvangen uit een activiteit als werknemer", heeft het volgende advies gegeven :

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, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. De rechtsgrond van de meeste bepalingen van het ontworpen besluit is te vinden in artikel 35/1 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (hierna te noemen de "wet van 12 januari 2007"), ingevoegd bij de wet van 28 april 2010.

Het eerste lid van de aanhef dient dan ook te worden aangepast.

.../...

2. Aangezien het advies van de afdeling Wetgeving aangevraagd is met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, behoort het vierde lid van de aanhef te worden aangepast ⁽¹⁾.

Dispositief

1. Het ontwerpbesluit strekt tot omzetting van artikel 13, leden 3 en 4, van richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (hierna te noemen "richtlijn 2003/9/EG").

Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van richtlijn 2003/9/EG dient het ontwerp te worden aangevuld met een nieuw artikel 1, waarin vermeld wordt dat het ontwerp voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2003/9/EG ⁽²⁾.

2. Artikel 35/1 van de wet van 12 januari 2007 levert geen rechtsgrond op voor artikel 2, derde lid, van het ontwerpbesluit.

In verband met de terugvordering van opeisbare bedragen bij de asielzoeker zij er weer op gewezen dat de steller van het ontwerp bij ontstentenis van enige uitdrukkelijke wettelijke machtiging in die zin niet kan voorzien in een mechanisme van ambtshalve uitvoering, aangezien het hier gaat om een nieuwe afwijking van de verplichting om zich eerst tot de rechter te wenden ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Zie *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2.

⁽²⁾ *Ibidem*, aanbeveling nr. 94.1.

⁽³⁾ Zie inzonderheid M. Nihoul, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Brugge, Die Keure, 2001, nummers 430 tot 449.

⁽⁴⁾ Zie immers de procedure ingesteld bij artikel 94 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Bovendien volgt uit artikel 1153, eerste en derde lid, van het Burgerlijk Wetboek dat bij ontstentenis van een andersluidende wettelijke bepaling de interest alleen kan bestaan in de wettelijke interest te rekenen vanaf de voorafgaande aanmaning tot betaling.

Artikel 2, derde lid, van het ontwerp dient dan ook te vervallen.

In artikel 2, vierde lid, dienen de woorden "overeenkomstig het derde lid van huidig artikel" te worden geschrapt.

3. Artikel 6, derde en vierde lid, van het ontwerpbesluit voorziet in de aanpassing van de bedragen van de loonschijven aan "het indexcijfer van de conventionele lonen voor bedienden en arbeiders" volgens een formule die steunt op die welke voorkomt in artikel 131 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

In het vierde lid wordt evenwel alleen aangegeven wat verstaan wordt onder "het indexcijfer van de conventionele lonen voor bedienden". Bijgevolg dient een van beide leden aangepast te worden.

Het vijfde lid van hetzelfde artikel, waarbij aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers een uitvoerbare titel wordt gegeven om de verschuldigde bijdragen aan de materiële hulp bij de asielzoeker in te vorderen, dient te vervallen om de redenen die in opmerking 2 zijn vermeld.

4. Artikel 7 van het ontwerp is niet op zijn plaats in hoofdstuk III betreffende de opheffing van de verplichte plaats van inschrijving, maar wel in hoofdstuk II betreffende de bijdrage tot de materiële hulp.

5. In artikel 8, tweede lid, dienen de woorden "artikel 3" te worden vervangen door de woorden "artikel 4".

6. Gelet op de discretionaire bevoegdheid die bij artikel 10, § 1 (lees : eerste lid ⁽⁵⁾), aan het Agentschap wordt opgedragen, vraagt de afdeling Wetgeving zich af of er geen grond bestaat om de bepalingen die artikel 9 van het ontwerp zouden vormen aldus te herformuleren dat het agentschap de verplichte plaats van inschrijving opheft wanneer voldaan is aan alle voorwaarden die in dat artikel worden gesteld.

Overigens vraagt de afdeling Wetgeving zich af waarom een beslissing in die zin genomen moet worden uiterlijk "binnen een termijn van een maand" vanaf de inning van het tweede loon door de asielzoeker, terwijl ze eveneens vragen heeft aangaande de gevolgen van het verstrijken van die termijn.

8. Gelet op de tekst van artikel 13, eerste lid, van de wet van 12 januari 2007 heeft de afdeling Wetgeving vragen bij de reikwijdte van artikel 10, § 2 (lees : tweede lid), van het ontwerp.

9. Ten slotte vraagt de afdeling Wetgeving zich af waarom het ontwerp niet voorziet in de uitvoering van de bevoegdheid die aan de Koning is opgedragen om de voorwaarden en de nadere regels te bepalen voor de wijziging van de verplichte plaats van inschrijving wanneer de asielzoeker over beroepsinkomsten beschikt.

⁽⁵⁾ Zie *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 57.3.

Slotopmerkingen van wetgevingstechnische aard

1. In artikel 6, eerste lid, zouden de woorden "het vorige artikel" het best vervangen worden door de woorden "artikel 5" ⁽⁶⁾.

2. Wanneer het om dezelfde tekst of indeling gaat, behoort de uitdrukking "van dit besluit/van huidig besluit" of "van dit artikel/van huidig artikel" niet te worden herhaald ⁽⁷⁾.

Het gehele ontwerp behoort in het licht van deze opmerkingen te worden herzien.

Vormopmerkingen

Uit een oogpunt van correct taalgebruik laat de Nederlandse tekst van het ontwerp te wensen over. Bij wijze van voorbeeld worden de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Opschrift

De woorden "professionele inkomsten ontvangen" zouden vervangen moeten worden door de woorden "beroepsinkomsten hebben".

⁽⁶⁾ *Ibidem*, aanbeveling nr. 72, b).

⁽⁷⁾ Zie *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 72, a).

Dispositief

Artikel 1

In plaats van "in toepassing van" zou "met toepassing van" geschreven moeten worden. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 2

In het eerste lid zou de term "professionele situatie" vervangen moeten worden door de term "beroepssituatie". In het vierde lid, dat het derde lid wordt, zouden de woorden "huidig ... besluit" en "huidig artikel" respectievelijk vervangen moeten worden door de woorden "dit besluit" en "dit artikel". Onder voorbehoud van de hierboven, in dezen gemaakte wetgevingstechnische opmerking, geldt deze laatste opmerking *mutatis mutandis* voor heel het ontwerp.

Artikel 3

In het tweede lid zouden de woorden "deze die" vervangen moeten worden door de woorden "die welke", en het woord "artikels" door het woord "artikelen".

Artikel 6

In de inleidende zin van het eerste lid schrijve men "progressief", in plaats van "op progressieve wijze". In het eerste lid zou de term "onafgezien van", die eigenlijk een contaminatie is van de termen "ongeacht" en "afgezien van", vervangen moeten worden door de term "onverminderd".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY