



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.328/1
van 11 april 2022

avis 71.328/1
du 11 avril 2022

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
bevordering van de integratie
van de begunstigen van het
tijdelijk beschermingsstatuut'

un avant-projet de loi 'visant à
favoriser l'intégration des
personnes bénéficiant de la
protection temporaire'

Op 4 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot bevordering van de integratie van de begunstigden van het tijdelijk beschermingsstatuut’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 april 2022.

*

Le 4 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘visant à favoriser l'intégration des personnes bénéficiant de la protection temporaire’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Wouter PAS, conseiller d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 avril 2022.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“le Conseil de l’Union européenne a décidé de mettre en œuvre le système de protection temporaire suite à la guerre en Ukraine. A partir de cette date, les personnes concernées ouvrent tous les droits sociaux liés au statut, dont l’équivalent du revenu d’intégration sociale si elles sont dans un état de besoin. L’avant-projet de loi vise notamment à soutenir les CPAS face à l’afflux de dossiers de ces personnes. Il est indispensable pour les CPAS d’avoir une sécurité juridique le plus rapidement possible quant aux modalités de remboursement de l’équivalent du RIS par l’état fédéral, leur permettant d’organiser ainsi au mieux et au plus vite l’accompagnement spécifique et indispensable du public visé”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ te vervangen door een bepaling die inhoudt dat tussen 4 maart 2022 en 3 maart 2024 door de Staat een bijkomende toelage aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is verschuldigd voor elke persoon die de eerste keer financiële maatschappelijke dienstverlening ontvangt in de hoedanigheid van begunstigde van een tijdelijke bescherming in de zin van titel II, hoofdstuk IIbis van de wet van 15 december 1980².

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

De bijkomende toelage bedraagt 35% van het toelagebedrag van de financiële maatschappelijke dienstverlening voor de eerste vier maanden van de toekenning van financiële maatschappelijke dienstverlening. Vanaf de vijfde maand bedraagt de bijkomende toelage 25% van het toelagebedrag van de financiële maatschappelijke dienstverlening.³

De ontworpen regeling heeft retroactief uitwerking met ingang van 4 maart 2022, welke datum samenvalt met de datum van inwerkingtreding van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 ‘tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan’.

BEVOEGDHEID

4. In de nota aan de Ministerraad wordt uiteengezet dat de ontworpen toelageregeling neerkomt op een globaal steunpakket ten behoeve van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dat ertoe strekt om rekening te houden met verschillende uitgaven die niet zijn voorzien in het kader van het equivalent leefloon, zoals bijvoorbeeld die met betrekking tot dossier- en personeelskosten, en waarbij wordt beoogd om de betrokken vluchtelingen zo snel mogelijk te begeleiden op het vlak van inschakeling en om aanvullende sociale steun te dekken, zoals onder meer die inzake materiële hulp, schoolmateriaal en posttraumatische psychosociale hulp.

De gemachtigde omschrijft de kosten van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die met behulp van de bijkomende toelage zullen worden gefinancierd als volgt:

“Comme mentionné en introduction, le CPAS effectue une enquête sociale et détermine l’état de besoin. En fonction de l’état de besoin, le CPAS détermine l’aide nécessaire à la personne pour que celle-ci puisse vivre conforme à la dignité humaine.

En ce qui concerne les compétences, l’article 1, 2 et les chapitres IV (qui comprends les missions et notamment l’article 57 et 60 mentionné en introduction), V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d’aide sociale sont de la compétence fédérale conformément à l’article 5, §1, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles .

Il appartient à l’Etat fédéral de s’assurer que les CPAS puissent remplir les missions qui leurs sont dévolues par la loi organique et qui sont de la compétence de l’Etat fédéral.

Les personnes qui fuient les combats ont tout abandonné, elles arrivent sans rien. Le CPAS devra intervenir non seulement pour leur apporter l’aide habituelle (nourriture et prise en charge de loyer) mais également en intervenant dans le cadre des vêtements, des jouets, de garantie locative, de frais administratifs diverses, Ces personnes auront également besoin d’aides psycho-sociales non prises en charge par les mutuelles suite notamment aux conséquences des bombardements, à la séparation des familles, ...

³ Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 ‘tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan’ werd aan ontheemden uit Oekraïne een tijdelijke beschermingsstatus verleend. Dergelijke tijdelijke beschermingsstatus opent het recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze hulp wordt toegekend onder de vorm van een equivalent leefloon, dat automatisch volledig door de federale regering wordt gedekt, maar dat volgens de nota aan de Ministerraad ontoereikend zal zijn in verhouding tot de behoeften.

Les CPAS devront également mettre en place plus de contact avec des services spécialisés comme les services de logement, les services jeunesse, les services qui font les liens avec l'Ukraine.

Ces personnes repartent à zéro, sans connaître le pays, les institutions, les langues parlées, ... les CPAS devront apporter un soutien plus poussé pour ces personnes.

Selon les estimations, l'afflux des personnes ayant la protection temporaire est estimé à plus de 120.000 personnes. En conséquence, il faut aider les CPAS à absorber cette charge énorme qui arrive dans un espace-temps court.

En conséquence, le projet de loi n'est pas un bonus pour les CPAS mais vise à aider à prendre en compte une charge réelle :

- nécessité d'avoir du personnel :
 - assistant social pour les enquêtes sociales ,
 - personnel de soutien lié au travail social (ouverture des droits sociaux, intermédiaire avec les autres institutions
 - personnel d'encadrement liée aux tâches administratives,
 - personnel de soutien spécialisé (petite enfance, violences, ...)
 - expert externe (avocat, médecin, ...)
 - frais de fonctionnement liés à ce personnel (bureau, informatique, ..)
- aides sociales :
 - aides alimentaires
 - aides au logement
 - soutien psychologique
 - abonnement de téléphone, de bus, ...
 -

En 2016, suite à l'afflux des personnes en protection subsidiaire et des réfugiés reconnus une mesure similaire avait été prise tant en matière d'aide sociale qu'en matière de droit à l'intégration sociale. Toutefois, le montant était moins élevé puisque la subvention s'élevait à 10%.

La différence résulte du fait que ces personnes (protection subsidiaire ou réfugiés reconnus), pendant tout le temps de leur procédure, ont bénéficié de l'aide matérielle auprès de FEDASIL. Ils ont donc pu déjà s'acclimater au pays, étudier la langue, pouvoir être inscrit dans une école ou avoir déjà pu trouver un travail. En conséquence, les aides étaient importantes mais plus ciblées.

Il y a donc déjà eu de la part de FEDASIL un accompagnement spécifique ce qui n'est pas le cas en l'espèce pour les bénéficiaire[s] de la protection temporaire. C'est pour cette raison, que l'Etat doit s'assurer que les CPAS pourront apporter aux bénéficiaires de la protection temporaire cet accompagnement indispensable."

5. De in het voorontwerp geregelde aangelegenheid heeft betrekking op de bijstand aan personen en meer bepaald op het beleid inzake maatschappelijk welzijn. De bijstand aan personen is een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' genoemde materies die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze de ontworpen toelageregeling kan worden ingepast in de federale bevoegdheden. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Ce projet de loi s’inscrit dans le cadre d’une modification de l’article 5, 2 ter, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d’action sociale.

La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d’action sociale relève de la compétence exclusive de l’Etat fédéral, conformément à l’article 5, §1, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (...).

Depuis le début de la crise des réunions de concertation ont lieu de manière régulière dans le cadre du groupe de travail COFECO, où sont représentés les différentes entités du pays. Les différents problèmes et solutions sont abordés dans ce groupe de travail.”

6.1. Artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 luidt:

“De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet zijn :

(...)

II. Wat de bijstand aan personen betreft :

(...)

2° Het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van :

a) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum;

b) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen om aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen en met uitsluiting van de bevoegdheid van de gewesten voor de tewerkstelling van personen die het recht op maatschappelijke integratie of het recht op financiële maatschappelijke bijstand genieten bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2/1°;

c) de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand;

d) de regelingen met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van de gemeenten bedoeld in artikelen 6 en 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten

Komen-Waasten en Voeren, die opgenomen zijn in de artikelen 6, § 4, 11, § 5, 18^{ter}, 27, § 4, en 27^{bis}, § 1, laatste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de wet van 9 augustus 1980 (...).”

6.2. De door de gemachtigde ingeroepen uitzondering op de gemeenschapsbevoegdheid in artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, werd in die bijzondere wet ingevoegd bij artikel 1 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’. Tijdens de parlementaire bespreking van de betrokken uitzondering werd erop gewezen dat de regels die bepalen welk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor welke personen dient in te staan en welke kosten ten laste zijn van de Staat⁴ basisregels zijn die tot de federale bevoegdheid behoren,⁵ en dat elementen die specifiek betrekking hebben op inkomens, waaronder het toenmalige bestaansminimum, tot de federale bevoegdheid behoren “omdat dit het onderste vangnet van de nationaal gebleven sociale zekerheid betreft”.⁶

Voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling van artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volstaat derhalve niet een formele wijziging van de wet van 2 april 1965 op zich, maar dient dergelijke wijziging ook *materialiter* te kunnen worden ingepast in de bevoegdheden die aan de federale overheid op het vlak van het maatschappelijk welzijn toekomen op grond van het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid die in het voornoemde artikel 5, § 1, II, 2°, c), aan de federale overheid wordt toegekend, zal met andere woorden moeten worden gelezen in samenhang met hetgeen in de andere onderdelen van artikel 5, § 1, II, 2°, wordt bepaald met betrekking tot onder meer de regeling inzake het leefloon.

Toegepast op de ontworpen regeling komt het voorgaande erop neer dat de ontworpen toelageregeling en de bevoegdheid van de federale wetgever om deze tot stand te brengen, wel degelijk kunnen worden gesteund op het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in de mate dat de toelageregeling effectief is afgestemd op de bijkomende kosten die voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voortvloeien uit de steunverlening aan de beoogde groep van vluchtelingen met een tijdelijk beschermingsstatuut en die steunverlening bovendien een federaal beleidsaspect betreft, zoals *in casu* dat inzake het uitkeren van een equivalent leefloon.

Indien de ontworpen toelageregeling evenwel ruimer zou gaan en mede zou neerkomen op een financiële ondersteuning voor taken en bevoegdheden van openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarvoor niet de federale overheid, doch wel de gemeenschappen bevoegd zijn om deze te regelen, zou de ontworpen toelageregeling in die mate de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaan aangezien deze laatste enkel bevoegd is om de kosten van haar eigen beleidsbevoegdheid inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te financieren.

⁴ In welk verband werd verwezen naar de wet van 2 april 1965.

⁵ *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 14.

⁶ *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 48-1063/7, 30.

Wat dit laatste aspect betreft, herinnerde de Raad van State er recent, in advies 70.029/VR van 7 oktober 2021,⁷ nog aan dat de federale overheid bij de uitoefening van haar bevoegdheden geen middelen kan bestemmen voor een aangelegenheid die tot de materiële bevoegdheid van een andere overheid behoort:

“Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Het vaststellen van de financiële middelen voor het voeren van een beleid behoort tot het regelen van die aangelegenheid. Een overheid kan financiële middelen slechts toewijzen aan projecten die tot haar bevoegdheid behoren.⁸”

Een toelageregeling die niet beperkt blijft tot de federale beleidsaspecten inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zou bovendien een financiering van die centra inhouden die ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, en dus niet uitsluitend tot die van de federale overheid.⁹

6.3. Op basis van de omschrijving van de bijkomende toelage aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de wijze van berekening ervan, in het ontworpen artikel 5, § 2^{ter}, van de voornoemde wet van 2 april 1965, lijkt niet bij voorbaat te kunnen worden uitgesloten dat ermee tevens andere kosten worden gefinancierd dan die welke verband houden met uitsluitend aspecten betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarvoor de federale overheid bevoegd is.¹⁰ De ontworpen toelageregeling zal zo nodig duidelijker moeten worden afgestemd op het bevoegdheidsrechtelijke kader zoals dit onder de vorige randnummers is geschetst.

⁷ Adv.RvS 70.029/VR van 7 oktober 2021 over een voorontwerp van wet ‘ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord inzake dak- en thuisloosheid van 12 mei 2014’, opmerking 3.

⁸ Voetnoot 1 uit advies 70.029/VR: Zie GwH 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.5; GwH 23 maart 2005, nr. 63/2005, B.4. Zie bijvoorbeeld adv.RvS 31.341/VR van 28 februari 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 ‘tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad’, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 774/1; adv.RvS 32.367/VR van 23 oktober 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 22 november 2001 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d’investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB’, *Parl.St.* W.Parl. 2001-2002, nr. 269/1; adv.RvS 36.142/4 van 15 december 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Waals decreet van 1 april 2004 ‘relatif à la mobilité et à l’accessibilité locales’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 649/1.

⁹ Zie onder meer J. VELAERS, “De organieke regels betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn”, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, Die Keure, 2017, randnrs. 640 e.v.

¹⁰ Zie in die zin alvast het omstandig onderbouwde advies dat de inspectie van Financiën op 28 maart 2022 over het voorontwerp van wet heeft uitgebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. Ter wille van de rechtszekerheid dient de te vervangen bepaling uiteraard op een correcte wijze te worden weergegeven. Hiermee rekening houdend schrijve men in de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp:

“Artikel 5, § 2^{ter}, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij de wet van 21 november 2016, wordt vervangen als volgt:”.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« le Conseil de l'Union européenne a décidé de mettre en œuvre le système de protection temporaire suite à la guerre en Ukraine. A partir de cette date, les personnes concernées ouvrent tous les droits sociaux liés au statut, dont l'équivalent du revenu d'intégration sociale si elles sont dans un état de besoin. L'avant-projet de loi vise notamment à soutenir les CPAS face à l'afflux de dossiers de ces personnes. Il est indispensable pour les CPAS d'avoir une sécurité juridique le plus rapidement possible quant aux modalités de remboursement de l'équivalent du RIS par l'état fédéral, leur permettant d'organiser ainsi au mieux et au plus vite l'accompagnement spécifique et indispensable du public visé ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale' par une disposition qui implique qu'entre le 4 mars 2022 et le 3 mars 2024, une subvention complémentaire est due par l'État aux centres publics d'action sociale pour chaque personne qui perçoit pour la première fois l'aide sociale financière en qualité de bénéficiaire de la protection temporaire au sens du titre II, chapitre IIbis, de la loi du 15 décembre 1980 ².

La subvention complémentaire s'élève à 35% du montant de l'aide sociale financière subventionné pour les quatre premiers mois de l'octroi de l'aide sociale financière. À partir du cinquième mois, la subvention complémentaire s'élève à 25% du montant de l'aide sociale financière subventionné ³.

Le régime en projet rétroagit au 4 mars 2022, date qui coïncide avec la date d'entrée en vigueur de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 'constatant

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

³ La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 'constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire' a conféré aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine un statut de protection temporaire. Un tel statut de protection temporaire ouvre le droit à l'aide sociale. Cette aide est attribuée sous forme d'un équivalent du revenu d'intégration, qui est complètement pris en charge de manière automatique par le gouvernement fédéral, mais qui, selon la note au Conseil des ministres, sera insuffisant au regard des besoins.

l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire'.

COMPÉTENCE

4. Il est exposé dans la note au Conseil des ministres que le régime de subvention en projet équivaut à un package d'aide global au profit des centres publics d'action sociale qui vise à prendre en compte les différents frais non prévus dans le cadre de l'équivalent du revenu d'intégration, comme les frais de dossier et de personnel, et qui vise à accompagner au plus vite les réfugiés concernés en matière d'insertion et à couvrir des aides sociales complémentaires, comme l'aide matérielle, le matériel scolaire et l'accompagnement psychologique après des traumatismes, par exemple.

Le délégué a décrit les coûts des centres publics d'action sociale qui seront financés au moyen de la subvention complémentaire comme suit :

« Comme mentionné en introduction, le CPAS effectue une enquête sociale et détermine l'état de besoin. En fonction de l'état de besoin, le CPAS détermine l'aide nécessaire à la personne pour que celle-ci puisse vivre conforme à la dignité humaine.

En ce qui concerne les compétences, l'article 1, 2 et les chapitres IV (qui comprends les missions et notamment l'article 57 et 60 mentionné en introduction), V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sont de la compétence fédérale conformément à l'article 5, §1, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles .

Il appartient à l'Etat fédéral de s'assurer que les CPAS puissent remplir les missions qui leurs sont dévolues par la loi organique et qui sont de la compétence de l'Etat fédéral.

Les personnes qui fuient les combats ont tout abandonné, elles arrivent sans rien. Le CPAS devra intervenir non seulement pour leur apporter l'aide habituelle (nourriture et prise en charge de loyer) mais également en intervenant dans le cadre des vêtements, des jouets, de garantie locative, de frais administratifs diverses, Ces personnes auront également besoin d'aides psycho-sociales non prises en charge par les mutuelles suite notamment aux conséquences des bombardements, à la séparation des familles, ...

Les CPAS devront également mettre en place plus de contact avec des services spécialisés comme les services de logement, les services jeunesse, les services qui font les liens avec l'Ukraine.

Ces personnes repartent à zéro, sans connaître le pays, les institutions, les langues parlées, ... les CPAS devront apporter un soutien plus poussé pour ces personnes.

Selon les estimations, l'afflux des personnes ayant la protection temporaire est estimé à plus de 120.000 personnes. En conséquence, il faut aider les CPAS à absorber cette charge énorme qui arrive dans un espace-temps court.

En conséquence, le projet de loi n'est pas un bonus pour les CPAS mais vise à aider à prendre en compte une charge réelle :

- nécessité d'avoir du personnel :
 - o assistant social pour les enquêtes sociales ,
 - o personnel de soutien lié au travail social (ouverture des droits sociaux, intermédiaire avec les autres institutions

- personnel d'encadrement liée aux tâches administratives,
- personnel de soutien spécialisé (petite enfance, violences, ...)
- expert externe (avocat, médecin, ...)
- frais de fonctionnement liée à ce personnel (bureau, informatique, ..)
- aides sociales :
 - aides alimentaires
 - aides au logement
 - soutien psychologique
 - abonnement de téléphone, de bus, ...
 -

En 2016, suite à l'afflux des personnes en protection subsidiaire et des réfugiés reconnus une mesure similaire avait été prise tant en matière d'aide sociale qu'en matière de droit à l'intégration sociale. Toutefois, le montant était moins élevé puisque la subvention s'élevait à 10%.

La différence résulte du fait que ces personnes (protection subsidiaire ou réfugiés reconnus), pendant tout le temps de leur procédure, ont bénéficié de l'aide matérielle auprès de FEDASIL. Ils ont donc pu déjà s'acclimater au pays, étudier la langue, pouvoir être inscrit dans une école ou avoir déjà pu trouver un travail. En conséquence, les aides étaient importantes mais plus ciblées.

Il y a donc déjà eu de la part de FEDASIL un accompagnement spécifique ce qui n'est pas le cas en l'espèce pour les bénéficiaire[s] de la protection temporaire. C'est pour cette raison, que l'Etat doit s'assurer que les CPAS pourront apporter aux bénéficiaires de la protection temporaire cette accompagnement indispensable ».

5. La matière réglée dans l'avant-projet concerne l'aide aux personnes, et plus particulièrement la politique d'aide sociale. L'aide aux personnes constitue une matière qui relève de la compétence des communautés, à l'exception d'un certain nombre de matières expressément citées à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Il a été demandé au délégué comment le régime de subvention en projet pouvait s'inscrire dans le cadre des compétences fédérales. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'une modification de l'article 5, 2 ter, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale.

La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale relève de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, conformément à l'article 5, §1, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (...).

Depuis le début de la crise des réunions de concertation ont lieu de manière régulière dans le cadre du groupe de travail COFECO, où sont représentés les différentes entités du pays. Les différents problèmes et solutions sont abordés dans ce groupe de travail ».

6.1. L'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'énonce comme suit :

« Les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution sont :

(...)

II. En matière d'aide aux personnes :

(...)

2° La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception :

a) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence;

b) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires et à l'exclusion de la compétence des régions relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2/1°;

c) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique;

d) des règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans les articles 6, § 4, 11, § 5, 18^{ter}, 27, § 4, et 27^{bis}, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août [1980] (...) ».

6.2. L'exception à la compétence des communautés inscrite à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, invoquée par le délégué, a été insérée dans la loi spéciale par l'article 1^{er} de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État'. Au cours des débats parlementaires relatifs à l'exception concernée, il a été souligné que les règles qui déterminent quel centre public d'action sociale doit assurer le service de quelles personnes et quels frais sont à la charge de l'État ⁴, sont des règles de base relevant de la compétence fédérale ⁵ et que les éléments concernant plus spécialement les revenus, notamment le minimum de moyens d'existence de l'époque, relèvent de l'autorité fédérale parce qu'il s'agit de « l'ultime protection offerte par la sécurité sociale restée nationale » ⁶.

Pour l'application de la disposition d'exception de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, il ne suffit pas en soi de modifier formellement la loi du 2 avril 1965, mais il convient qu'une telle modification puisse aussi s'inscrire *matériellement* dans les compétences qui reviennent à l'autorité fédérale en matière d'aide sociale en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La compétence attribuée à l'autorité fédérale à l'article

⁴ À cet égard, il est renvoyé à la loi du 2 avril 1965.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 14.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 48-1063/7, p. 30.

5, § 1^{er}, II, 2°, c), précité, devra, en d'autres termes, se lire en combinaison avec les autres subdivisions de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, en ce qui concerne notamment la réglementation relative au revenu d'intégration.

Appliqué au régime en projet, cela signifie que le régime de subvention en projet et la compétence du législateur fédéral pour mettre en place celui-ci pourraient bel et bien se fonder sur l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, c) de la loi spéciale du 8 août 1980, dans la mesure où le régime de subvention est effectivement adapté aux coûts supplémentaires supportés par les centres publics d'action sociale pour apporter un soutien au groupe cible de réfugiés bénéficiant d'un statut de protection temporaire et où ce soutien concerne, en outre, un aspect de la politique fédérale, tel que, en l'espèce, celui du versement d'un équivalent du revenu d'intégration.

Si toutefois le régime de subvention en projet devait s'avérer plus large et impliquer un soutien financier pour les missions et compétences des centres publics d'action sociale relevant de la compétence des communautés, et non de celle de l'autorité fédérale, le régime de subvention en projet dépasserait la compétence de l'autorité fédérale dans cette mesure, puisque cette dernière n'est compétente que pour financer les coûts de sa propre compétence politique en matière de centres publics d'action sociale.

Au sujet de ce dernier aspect, le Conseil d'État a encore rappelé dans son avis 70.029/VR du 7 octobre 2021 ⁷ que dans l'exercice de ses compétences, l'autorité fédérale ne peut pas affecter des moyens à une matière qui relève de la compétence matérielle d'une autre autorité :

« Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé à plusieurs reprises, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. La fixation des moyens financiers d'une politique culturelle relève de l'acte de 'régler' cette matière. Une autorité ne peut attribuer des moyens financiers qu'à des projets relevant de sa compétence ⁸ ».

Un régime de subvention qui ne se limiterait pas aux aspects de la politique fédérale en matière de centres publics d'action sociale impliquerait en outre un financement de ces centres,

⁷ Avis C.E. 70.029/VR du 7 octobre 2021 sur un avant-projet de loi 'portant exécution de l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 mai 2014', observation 3.

⁸ *Note de bas de page 1 de l'avis 70.029/VR* : Voir C.C., 3 octobre 1996, n° 54/96, B.5 ; C.C., 23 mars 2005, n° 63/2005, B.4. Voir par exemple l'avis C.E. 31.341/VR du 28 février 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2001 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 774/1 ; l'avis C.E. 32.367/VR du 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 novembre 2001 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2001-2002, n° 269/1 ; l'avis C.E. 36.142/4 du 15 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 1^{er} avril 2004 'relatif à la mobilité et à l'accessibilité locales', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 649/1.

qui relève également de la compétence des communautés, et donc pas exclusivement de celle de l'autorité fédérale ⁹.

6.3. Sur la base de la définition de la subvention complémentaire des centres publics d'action sociale et de son mode de calcul, à l'article 5, § 2^{ter}, en projet, de la loi du 2 avril 1965 précitée, il ne semble pas possible d'exclure *a priori* qu'elle finance également des coûts autres que ceux qui se rapportent exclusivement aux aspects des centres publics d'action sociale pour lesquels l'autorité fédérale est compétente ¹⁰. Le régime de subvention en projet devra le cas échéant se conformer davantage au cadre des compétences légales, tel qu'il est décrit dans les observations précédentes.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Dans un souci de sécurité juridique, il s'impose évidemment de désigner correctement la disposition à remplacer. On écrira dès lors dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet :

« L'article 5, § 2^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, inséré par la loi du 21 novembre 2016, est remplacé par ce qui suit : ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

⁹ Voir notamment J. VELAERS, « De organieke regels betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn », dans B. SEUTIN et G. VAN HAEGENDOREN (éds.), *De bevoegdheden van de Gemeenschappen*, Bruges, Die Keure, 2017, n^{os} 640 et suivants.

¹⁰ Voir en tout cas dans ce sens l'avis circonstancié et étayé émis par l'inspection des Finances le 28 mars 2022 à propos de l'avant-projet de loi.