

GAM.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
- 10 -03-1989
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Vandemerclebroeke</i>

L. 18.555/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 april 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot regeling van de openbaarheid van bestuur in bepaalde aangelegenheden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 29 juni 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 avril 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "réglementant la publicité de l'administration dans certaines matières relevant de la compétence des centres publics d'aide sociale", a donné le 29 juin 1989 l'avis suivant :

Het voorstel strekt tot een wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en heeft inzonderheid als onderwerp het opleggen van een formele motivering en een verplichte bekendmaking van de besluiten en beslissingen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (artikelen 1 en 2), het beperken van de zwijgplicht van de raadsleden tot de beslissingen die individuele personen betreffen (artikel 2) en het invoeren van de verplichting om aan de ontwerpen van begroting een beleidsnota en aan de rekeningen een jaarverslag toe te voegen, met de mogelijkheid voor de voorzitter van het centrum deze in de gemeenteraad toe te lichten (artikelen 5, 6 en 7).

De bepalingen van het voorstel zijn kennelijk regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die luidens artikel 5, § 1, II, 2°, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

Opschrift.

Gelet op de inhoud van de voorgestelde maatregelen ware het opschrift, zoals gebruikelijk is, beter gesteld als volgt :

.../...

"Voorstel van wet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Artikel 1.

Uit de commentaar bij het artikel blijkt dat met "de bekendmaking van de beslissingen van de raad" de bekendmaking van zowel de individuele beslissingen als de algemene besluiten en reglementen is bedoeld.

Van individuele beslissingen moet in de regel enkel kennis worden gegeven aan de betrokkene; zij worden gewoonlijk niet bekendgemaakt.

Om die reden wordt, mede gelet op de bepalingen vervat in het nieuwe artikel 62bis, §§ 2 tot 4, voorgesteld de aangehaalde woorden te vervangen door de woorden "de kennisgeving of de bekendmaking ... van de beslissingen en besluiten van de raad".

Artikel 3.

De voorgestelde bepaling lijkt niet meer te zijn dan een nadere omschrijving van de algemene informatieplicht die door artikel 60, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn reeds is opgelegd.

.../...

Indien de voorgestelde regel niettemin nodig wordt geacht ter verduidelijking van de in bedoeld artikel 60, § 2, opgenomen regel, dan lijkt het aangewezen de voorgestelde bepaling niet als een autonoom artikel 60bis, maar veeleer als een aanvulling van artikel 60, § 2, te redigeren.

Artikel 4.

In het nieuwe artikel 62bis wordt met het oog op een betere voorlichting en bescherming van de burger aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn de dubbele verplichting opgelegd om de rechtsgrond en inhoudelijke motivering van de besluiten van de raad of van de organen die hij opricht, te vermelden in de aanhef van de besluiten en bij de kennisgeving of bekendmaking ervan.

De formele motiveringsplicht opleggen is voorzien in een substantieel vormvereiste, waarvan de niet-naleving de wettigheid van de rechtshandeling aantast en haar vatbaar maakt voor rechterlijke nietigverklaring (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) of voor rechterlijke niet-toepassing (artikel 107 van de Grondwet).

De mededeling van de rechtsgrond en van de motieven van besluiten en beslissingen, ook al is zij als een essentieel bestanddeel van de bekendmaking of de kennisgeving gewild, is zonder invloed op de wettigheid van de rechtshandeling zelf. Niet-naleving ervan kan wel problemen doen rijzen in verband met de tenuitvoerlegging van de niet behoorlijk bekendgemaakte beslissing.

De mededeling van de motieven waarop een individuele beslissing stoelt, kan overigens in sommige gevallen problemen doen rijzen met betrekking tot het recht van de hulpzoekende op de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Letterlijk toegepast, zou de verplichting van mededeling der motieven tot gevolg moeten hebben dat het beroepsgeheim wordt geschonden, wat kennelijk niet de bedoeling van de indieners van het voorstel is.

Vraag is dan ook of de verplichting om de motivering kenbaar te maken in dergelijke absolute bewoordingen moet gesteld worden.

Voorts moet bij dit artikel worden opgemerkt wat volgt :

1° in de paragrafen 1 en 2 is sprake van de organen "aan wie de raad bevoegdheden heeft overgedragen". Bedoeld worden het vast bureau, de bijzondere comités bedoeld in artikel 27, § 1, van de O.C.M.W.-wet en het comité belast met het afzonderlijk beheer van het O.C.M.W.-ziekenhuis bedoeld in artikel 94 van dezelfde wet.

Die organen beschikken al naar het geval over bevoegdheden welke hen door of krachtens de wet zijn toegewezen of over bevoegdheden welke hen door de raad zijn overgedragen.

Paragraaf 1 laat bovendien in het ongewisse of met het woord "besluiten" enkel de algemene besluiten en reglementen dan ook de individuele beslissingen worden bedoeld.

Indien het de bedoeling van de indieners is de formele motiveringsplicht in te voeren voor alle door het openbaar centrum gestelde bestuurshandelingen, dan ware het nauwkeuriger de eerste zin van paragraaf 1 te stellen als volgt :

"De besluiten en beslissingen van de raad voor maatschappelijk welzijn en van de organen die hij opricht, dienen in hun aanhef te verwijzen naar hun rechtsgrond en met redenen te zijn omkleed";

- 2° in tegenstelling met het bestaande artikel 62bis, wordt in paragraaf 2 de schriftelijke en aangetekende kennisgeving of de mededeling tegen ontvangstbewijs beperkt tot de beslissingen houdende weigering of gedeeltelijke weigering van een verzoek om hulpverlening.

Uit de tekst blijkt niet op welke wijze de andere beslissingen moeten meegedeeld worden.

Voorts schrijve men in de Nederlandse tekst van het derde lid van paragraaf 2 : "de dienst of persoon die binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn inlichtingen kan verstrekken over de beslissing en over de beroepsprocedures";

- 3° paragraaf 3 regelt op extensieve wijze de bekendmaking van reglementen en besluiten die de algemeenheid van de burgers of bepaalde categorieën van burgers aanbelangen, het bewijs van die bekendmakingen en het inzagerecht van de burgers.

Wat de vorm, de inhoud en het bewijs van de bekendmaking betreft, wijkt die regeling af van deze waarin in de artikelen 112 tot 114, respectievelijk artikel 102, van de nieuwe gemeentewet is voorzien voor de bekendmaking van de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad of van het college van burgemeester en schepenen en de openbaarheid van gemeentelijke besluiten.

Vraag is dan ook of, met het oog op een eenvoudige regeling van de openbaarmaking van gemeentelijke en O.C.M.W.-besluiten, het niet raadzaam is de bekendmaking van O.C.M.W.-besluiten te regelen naar het voorbeeld van deze van de gemeentelijke akten. Het volstaat dan te stellen dat de besluiten van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn door de zorgen van de voorzitter worden bekendgemaakt en door het publiek kunnen ingezien worden, op de wijze bepaald in de bedoelde artikelen van de nieuwe gemeentewet.

Paragraaf 4 zou dan in overeenkomstige zin moeten aangepast worden.

Zoals de tekst thans is gesteld, moet in elk geval worden opgemerkt dat, gelet op het feit dat de termijnen voor schorsing en vernietiging overeenkomstig de artikelen 111, §§ 2 en 3, en 112 van de organieke wet van 8 juli 1976, meestal beginnen te lopen vanaf de ontvangst van het besluit door de toeziende overheid of door het schepencollege, de datum van het verstrijken van die termijnen niet met zekerheid kan berekend en vermeld worden.

Artikel 5.

Artikel 5 vervangt het eerste en het tweede lid van paragraaf 1 van artikel 88 van de organieke wet van 8 juli 1976.

Mede rekening gehouden met de latere wijziging die deze tekst heeft ondergaan, stelle men de inleidende zin van artikel 5 als volgt :

"In artikel 88 van dezelfde wet, worden het eerste en het tweede lid van § 1, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 244 van 31 december 1983, door de volgende leden vervangen :".

In het derde lid is niet gesteld op wiens verzoek de voorzitter van een O.C.M.W. toelichting over de begrotingen verstrekt.

Artikel 7.

In de inleidende zin schrijve men :

"Artikel 89, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 244 van 31 december 1983, wordt vervangen door de volgende leden :".

La proposition tend à modifier la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et a notamment pour objet d'imposer une motivation formelle et une publication obligatoire des règlements et décisions des centres publics d'aide sociale (articles 1er et 2), de limiter l'obligation de discrétion des conseillers aux décisions qui concernent des personnes (article 2) et d'instaurer l'obligation de joindre une note de politique aux projets de budget et un rapport annuel aux comptes, assortie de la possibilité, pour le président du centre, de les commenter devant le conseil communal (articles 5, 6 et 7).

Les dispositions de la proposition sont manifestement des règles organiques des centres publics d'aide sociale qui, aux termes de l'article 5, § 1er, II, 2°, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relèvent du législateur national.

Intitulé.

Vu le contenu des mesures proposées, l'intitulé serait, conformément à l'usage, mieux rédigé comme suit :

"Proposition de loi modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale".

Article 1er.

Il ressort des commentaires relatifs à l'article 1er, que "la publication des décisions du conseil" vise la publication tant des décisions individuelles que des délibérations et règlements d'ordre général.

.../...

Il est de règle que les décisions individuelles soient uniquement communiquées à l'intéressé; habituellement, elles ne sont pas publiées.

C'est pourquoi il est proposé, vu notamment les dispositions énoncées dans le nouvel article 62bis, §§ 2 à 4, de remplacer les mots précités par les mots "la communication ou la publication ... des décisions et règlements du conseil".

Article 3.

La disposition proposée ne semble être qu'une redéfinition de l'obligation générale d'information qui a déjà été imposée par l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Si la règle proposée est néanmoins estimée nécessaire pour la précision de la règle figurant à l'article 60, § 2, précité, il semble indiqué de la rédiger non pas comme un article 60bis autonome, mais plutôt comme un complément à l'article 60, § 2.

.../...

Article 4.

En vue de mieux informer et de mieux protéger le citoyen, le nouvel article 62bis impose aux centres publics d'aide sociale de mentionner le fondement juridique et la motivation au fond des décisions du conseil ou des organes qu'il crée, dans le préambule des décisions et lors de leur communication ou publication.

L'obligation formelle de motiver constitue une forme substantielle dont l'inobservation affecte la légalité de l'acte juridique et rend celui-ci susceptible d'annulation (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) ou de non-application (article 107 de la Constitution) par une juridiction.

La communication du fondement juridique et des motifs des règlements et décisions, même si elle est conçue comme un élément essentiel de la publication ou de la communication, est sans influence sur la légalité de l'acte juridique même. Son inobservation peut cependant entraîner des problèmes en ce qui concerne l'exécution de la décision indûment publiée.

La communication des motifs sur lesquels se fonde une décision individuelle peut par ailleurs, dans certains cas, soulever certains problèmes quant au droit du demandeur d'aide au respect de sa vie privée. Appliquée à la lettre, l'obligation de communiquer les motifs entraînerait la violation du secret professionnel, alors que telle n'est manifestement pas l'intention des auteurs de la proposition.

La question est dès lors de savoir si l'obligation de publier les motifs doit être énoncée en des termes aussi absolus.

L'article appelle ensuite les observations suivantes :

- 1° aux paragraphes 1er et 2, il est question des organes "auxquels le conseil a délégué des attributions". Ces termes visent le bureau permanent, les comités spéciaux prévus à l'article 27, § 1er, de la loi organique des C.P.A.S. et le comité chargé de la gestion distincte de l'hôpital du C.P.A.S. visé à l'article 94 de la même loi.

Lesdits organes disposent selon le cas de compétences qui leur ont été attribuées par la loi ou en vertu de celle-ci ou de compétences qui leur ont été conférées par le conseil.

En outre, le paragraphe 1er ne précise nullement si le terme "décisions" s'applique uniquement aux décisions individuelles ou s'il vise également les règlements généraux.

.../...

Si l'intention des auteurs est d'instaurer l'obligation formelle de motiver pour tous les actes administratifs accomplis par le centre public, il serait plus précis de rédiger la première phrase du paragraphe 1er comme suit :

"Les règlements et décisions du conseil de l'aide sociale et des organes qu'il crée, doivent se référer dans le préambule à leur fondement juridique et être motivés";

2° contrairement à l'article 62bis existant, le paragraphe 2 limite la communication par lettre recommandée à la poste ou contre accusé de réception aux décisions constituant un refus ou un refus partiel d'une demande d'aide.

Il n'apparaît pas dans le texte comment les autres décisions doivent être communiquées.

Il y a lieu, en outre, d'écrire dans le texte néerlandais de l'alinéa 3 du paragraphe 2 : "de dienst of persoon die binnen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn inlichtingen kan verstrekken over de beslissing en over de beroepsprocedures";

3° le paragraphe 3 règle de manière circonstanciée la publication de règlements et décisions qui concernent la généralité des citoyens ou certaines catégories d'entre eux, la preuve de ces publications et le droit de consultation des citoyens.

En ce qui concerne la forme, le contenu et la preuve de la publication, cette réglementation s'écarte de celle prévue par les articles 112 à 114 et l'article 102 de la nouvelle loi communale pour la publication des règlements et ordonnances du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins et pour la publicité des décisions communales.

La question est dès lors de savoir si, en vue d'une réglementation uniforme de la publication de décisions communales et du C.P.A.S., il n'est pas souhaitable de calquer la publication de décisions du C.P.A.S. sur celle des actes communaux. Il suffit alors de disposer que les décisions des centres publics d'aide sociale seront publiées par les soins du président et pourront être consultées par le public de la manière déterminée par les articles susvisés de la nouvelle loi communale.

Le paragraphe 4 devrait alors être adapté en conséquence.

Vu le fait que conformément aux articles 111, §§ 2 et 3, et 112 de la loi organique du 8 juillet 1976, les délais de suspension et d'annulation prennent cours généralement dès réception de la décision par l'autorité de tutelle ou par le collège échevinal, il y a lieu d'observer en tout cas, que, tel que le texte est actuellement rédigé, la date de l'expiration desdits délais ne peut être calculée et indiquée avec certitude.

.../...

Article 5.

L'article 5 remplace les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er de l'article 88 de la loi organique du 8 juillet 1976.

Compte tenu notamment de la modification ultérieure de ce texte, il y a lieu de rédiger le liminaire de l'article 5 comme suit :

"A l'article 88 de la même loi, les alinéas 1er et 2 du § 1er, modifiés par l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983, sont remplacés par les alinéas suivants :".

L'alinéa 3 ne précise pas qui peut demander au président d'un C.P.A.S. de fournir des commentaires sur les budgets.

Article 7.

Dans le liminaire, il y a lieu d'écrire :

"L'article 89, alinéa 1er, de la même loi, modifié par l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983, est remplacé par les alinéas suivants :".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. E. HAESBROUCK, auditeur.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par
M. E. HAESBROUCK, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.