

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 27 november 1996 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 11 april 1995 tot invoering van een handvest van de sociaal verzekerde", heeft op 2 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 27 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social", a donné le 2 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Cette urgence est motivée par le fait que la loi du 15 avril 1995 instituant la charte d'assuré social, publiée au Moniteur Belge du 6 septembre 1995, entre en vigueur le 1er janvier 1997 et qu'il est important, pour des raisons de sécurité juridique, tant pour les assurés sociaux que pour les administrations de sécurité sociale, que les modifications proposées par cette avant-loi soient adoptées le plus vite possible".

*

* *

Luidens artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de adviesaanvraag de naam te vermelden van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken. Artikel 82, tweede lid, van dezelfde wetten, bepaalt dat de afdeling wetgeving de gemachtigde ambtenaar of de gemachtigde van de minister die in de adviesaanvraag is aangewezen, kan horen.

Deze wetsbepalingen beogen de efficiëntie van de adviezen van de afdeling wetgeving in de hand te werken en vereisen uiteraard dat de in de adviesaanvraag vermelde

.../...

personen voldoende nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de ontworpen regeling opdat zij met volledige kennis van zaken toelichtingen zouden kunnen verstrekken aan de afdeling wetgeving omtrent de draagwijdte van die regeling. Het onderzoek door die afdeling dreigt evenwel te worden bemoeilijkt van zodra de in de adviesaanvraag vermelde persoon zich voor het geven van bijkomende inlichtingen genoodzaakt ziet te verwijzen naar andere ambtenaren die weliswaar nauwer bij het tot stand komen van de ontworpen regeling zijn betrokken, maar die niet in de adviesaanvraag worden vermeld. Die vaststelling is des te klemmender wanneer, zoals in het voorliggend geval, om het advies wordt verzocht "binnen een termijn van ten hoogste drie dagen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

2. Tenzij het de bedoeling is om een beroep te doen op de spoedeisendheid, zal het voorontwerp van wet met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, moeten worden onderworpen aan het advies van hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij de onderscheiden beheerscomités van de instellingen van sociale zekerheid welke met de toepassing van de ontworpen regeling zullen zijn belast. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar hebben tot op heden enkel de beheerscomités van een beperkt aantal van de instellingen die bij de ontworpen regeling zijn betrokken, over het voorontwerp van wet advies verleend.

3.1. Luidens het ontworpen artikel 2, 2°, a), van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde (artikel 2, B), van het ontwerp), moet voor de uitvoering en de toepassing van die wet onder het begrip "instellingen van sociale zekerheid" onder meer worden verstaan "de ministeries, de openbare instellingen van sociale zekerheid alsook elk organisme, overheid of elke rechtspersoon van publiek recht die prestaties van de sociale zekerheid toekent".

Gelezen in samenhang met de omschrijving van het begrip "sociale zekerheid" in artikel 2, 1°, van de wet van 11 april 1995, komt het ontworpen artikel 2, 2°, a), neer op een uitbreiding van het toepassingsgebied van die wet, welke uiteraard in bevoegdheidsconforme zin zal moeten worden begrepen. Door de gemachtigde ambtenaar werd in dat verband

.../...

verduidelijkt dat het bijvoorbeeld niet de bedoeling is dat de wet ook zou worden toegepast op de instellingen die zijn opgericht door de gemeenschappen of, wat Brussel-Hoofdstad betreft, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, om taken te vervullen op het vlak van de bijstand aan personen, in de mate dat die materie krachtens artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet worden beschouwd als zijnde het voorwerp van een gemeenschapsbevoegdheid.

3.2. Het voorontwerp van wet doet niettemin een bevoegdheidsprobleem rijzen wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft. Deze centra zijn, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, enkel onderworpen aan de toepassing van de wet van 11 april 1995 voor wat hun taken inzake de toekenning van het bestaansminimum aangaat. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zouden niet aan de voornoemde wet zijn onderworpen voor het uitoefenen van hun overige bevoegdheden die op een gemeenschapsaangelegenheid betrekking hebben.

Artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, omschrijft als een gemeenschapsbevoegdheid "het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn". De betrokken wetsbepaling vermeldt wel een aantal materies waarvoor de gemeenschappen niet bevoegd zijn, waaronder "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 bestaans-minimum". De in artikel 5, § 1, II, 2°, vermelde uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid moeten evenwel restrictief worden uitgelegd.

De wet van 11 april 1995 legt de instellingen van sociale zekerheid en, gelet op de ruime begripsomschrijving in het ontworpen artikel 2, 2°, a), ook de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, een aantal verplichtingen op welke kaderen in de openbaarheid van bestuur (1). Met name valt te denken aan de in artikel 5 van de wet bedoelde verplichting een tot een onbevoegde instelling gericht verzoek om inlichtingen of raad door te sturen aan de bevoegde instelling, de in artikel 6 van de wet verwoorde verplichting om een "voor het publiek begrijpelijke taal" te gebruiken in de externe betrekkingen (2) en de verplichting tot kennisgeving aan de belanghebbenden van de hen betreffende gemotiveerde beslissingen (artikel 7 van de wet).

(1) Dat ook de stellers van het voorontwerp het zo zien blijkt bijvoorbeeld uit de in de memorie van toelichting gegeven commentaar bij de wijziging welke artikel 7 van het voorontwerp beoogt aan te brengen in artikel 5 van de wet van 11 april 1995 en waarbij wordt gesteld: "Voor doorverwijzing naar andere instellingen (buiten de sociale zekerheid) zou artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur worden toegepast".

(2) Artikel 8 van het voorontwerp beoogt het begrip "externe betrekkingen" in artikel 6 van de wet te vervangen door het begrip "betrekkingen met de sociaal verzekerde".

De voornoemde wetsartikelen houden in essentie een nadere regeling in van het beginsel van de openbaarheid van bestuur welke, wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft, moet worden geacht zaak te zijn van de overheid bevoegd voor het vaststellen van "de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn" (1). Het komt derhalve aan de gemeenschappen toe om met toepassing van artikel 32 van de Grondwet in nadere regels en eventueel uitzonderingen te voorzien op het stuk van de openbaarheid van bestuur, wat betreft de uitoefening van de taken waartoe de openbare centra voor maatschappelijk welzijn op grond van de wet van 11 april 1995 gehouden zijn. De artikelen 5, 6 en 7 van die wet lijken derhalve niet zonder meer van toepassing te kunnen worden geacht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

4. Luidens artikel 1 van het voorontwerp van wet regelt dit "een aangelegenheid zoals bepaald in artikel 77 van de Grondwet". Gelet op de draagwijdte van de diverse bepalingen van het voorontwerp is de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel de mening toegedaan dat het

(1) In tegenstelling tot wat, in het licht van het bepaalde in artikel 5, § 1, II, 2^o, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, nog zou kunnen worden aangenomen met betrekking tot bijvoorbeeld de advies- en informatieplicht, bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de wet van 11 april 1995, kunnen de artikelen 5, 6 en 7 van die wet bezwaarlijk worden geacht betrekking te hebben op een aangelegenheid welke kadert in één van de uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid, zoals opgesomd in artikel 5, § 1, II, 2^o, van de voornoemde bijzondere wet.

voorontwerp geen aangelegenheid regelt waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat door artikel 77 van de Grondwet gelijkelijk bevoegd zijn gemaakt. Het voorontwerp betreft integendeel een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. In artikel 1 dient derhalve enkel aan die grondwetsbepaling te worden gerefereerd.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Cette urgence est motivée par le fait que la loi du 15 avril 1995 instituant la charte d'assuré social, publiée au Moniteur Belge du 6 septembre 1995, entre en vigueur le 1er janvier 1997 et qu'il est important, pour des raisons de sécurité juridique, tant pour les assurés sociaux que pour les administrations de sécurité sociale, que les modifications proposées par cette avant-loi soient adoptées le plus vite possible".

*

* *

Selon l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit mentionner le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles. L'article 82, alinéa 2, des mêmes lois, dispose que la section de législation peut entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre désigné dans la demande d'avis.

Ces dispositions législatives visent à promouvoir l'efficacité des avis de la section de législation et requièrent nécessairement que les personnes mentionnées dans

.../...

la demande d'avis aient été associées d'une manière suffisamment étroite à l'élaboration des règles en projet, afin qu'elles puissent en toute connaissance de cause fournir des précisions à la section de législation au sujet de la portée de ces règles. Toutefois, l'examen par cette section risque d'être rendu plus difficile lorsque la personne mentionnée dans la demande d'avis se voit tenue, pour pouvoir donner des informations complémentaires, de renvoyer à d'autres fonctionnaires qui, s'il est vrai qu'ils ont été associés étroitement à l'élaboration des règles en projet, ne sont cependant pas mentionnés dans la demande d'avis. Cette constatation est d'autant plus pertinente lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, l'avis est demandé "dans un délai ne dépassant pas trois jours".

EXAMEN DU TEXTE.

1. En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'"examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen amène à faire les observations suivantes.

2. A moins que l'on entende faire appel à l'urgence, il conviendra de soumettre l'avant-projet de loi, en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur

.../...

la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit des différents comités de gestion des organismes de sécurité sociale qui seront chargés de l'application des règles en projet. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, seuls les comités de gestion d'un nombre restreint des organismes concernés par les règles en projet ont jusqu'à présent émis un avis sur l'avant-projet de loi.

3.1. L'article 2, 2^o, a), en projet, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social (article 2, B), du projet), prévoit que pour l'exécution et l'application de cette loi, on entend par "institution de sécurité sociale" entre autres "les ministères, les institutions publiques de sécurité sociale ainsi que tout organisme, autorité ou toute personne morale de droit public qui accorde des prestations de sécurité sociale".

Combiné avec la définition de la notion de "sécurité sociale", figurant à l'article 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1995, l'article 2, 2^o, a), en projet, opère en fait une extension du champ d'application de cette loi, qu'il conviendra évidemment d'interpréter en un sens conforme à la répartition des compétences. A ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que, par exemple, l'on n'envisage pas d'appliquer également la loi aux institutions créées par les Communautés ou, en ce qui concerne Bruxelles-Capitale, par la Commission communautaire commune, pour accomplir des

.../...

tâches sur le plan de l'assistance aux personnes, dans la mesure où cette matière doit être considérée, en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, comme relevant d'une compétence communautaire.

3.2. L'avant-projet de loi suscite néanmoins un problème de compétence en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, ces centres ne sont soumis à l'application de la loi du 11 avril 1995 qu'en ce qui concerne leurs missions en matière d'octroi du minimum de moyens d'existence. Les centres publics d'aide sociale ne seraient pas soumis à la loi précitée pour ce qui concerne l'exercice de leurs autres compétences qui sont relatives à une matière relevant des Communautés.

L'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 définit comme étant une compétence communautaire : "la politique d' aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d' aide sociale". La disposition législative concernée mentionne néanmoins plusieurs matières pour lesquelles les Communautés ne sont pas compétentes, notamment "la fixation du montant minimum, (les) conditions d' octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence". Toutefois, les exceptions à la compétence communautaire, mentionnées à l'article 5, § 1er, II, 2°, sont d'interprétation restrictive.

.../...

La loi du 11 avril 1995 impose aux institutions de sécurité sociale et, compte tenu du caractère extensif de la définition figurant à l'article 2, 2°, a), en projet, également aux centres publics d'aide sociale, une série d'obligations s'inscrivant dans le cadre de la publicité de l'administration (1). On peut citer notamment l'obligation, visée à l'article 5 de la loi, de transmettre à l'institution compétente les demandes d'informations ou de conseil adressées erronément à une institution non compétente, l'obligation inscrite à l'article 6 de la loi, d'utiliser, dans leurs rapports externes, "un langage compréhensible pour le public" (2) et l'obligation de faire connaître aux personnes intéressées toute décision motivée les concernant (article 7 de la loi).

Les articles précités de la loi règlent essentiellement les modalités du principe de la publicité de l'administration qui doit être réputée, en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale, ressortir à l'autorité compétente pour fixer "les règles organiques relatives aux

(1) Les auteurs de l'avant-projet sont également de cet avis, ce qui ressort par exemple du commentaire donné dans l'exposé des motifs à propos de la modification que l'article 7 de l'avant-projet tend à apporter à l'article 5 de la loi du 11 avril 1995, et qui précise que : "Pour le renvoi à d'autres institutions (en dehors de la sécurité sociale), l'article 5, deuxième alinéa de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration sera appliqué".

(2) L'article 8 de l'avant-projet tend à remplacer, à l'article 6 de la loi, la notion de "rapports externes" par celle de "rapports avec l'assuré social".

centres publics d'aide sociale" (1). Il appartient dès lors aux Communautés de prévoir, en application de l'article 32 de la Constitution, des modalités et, le cas échéant, des exceptions en matière de publicité de l'administration, en ce qui concerne l'exercice des missions que les centres publics d'aide sociale doivent accomplir en vertu de la loi du 11 avril 1995. Il semble donc que les articles 5, 6 et 7, de cette loi ne puissent être réputés pouvoir s'appliquer purement et simplement aux centres publics d'aide sociale.

4. Selon l'article 1er de l'avant-projet de loi, celui-ci règle "une matière visée à l'article 77 de la Constitution". Toutefois, eu égard à la portée des différentes dispositions de l'avant-projet, le Conseil d'Etat, section de législation, est d'avis que celui-ci ne règle pas une matière pour laquelle la Chambre des représentants et le Sénat ont été rendus compétents sur un pied d'égalité par l'article 77 de la Constitution. L'avant-projet porte, au contraire, sur une matière visée à l'article 78 de la Constitution. L'article 1er ne doit, dès lors, viser que cette dernière disposition de la Constitution.

(1) A la différence de ce qui, à la lumière de l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980, pourrait encore être admis pour ce qui concerne, par exemple, l'obligation de conseiller et d'informer, visée aux articles 3 et 4, de la loi du 11 avril 1995, les articles 5, 6 et 7, de cette loi peuvent difficilement être réputés avoir trait à une matière s'inscrivant dans l'une des exceptions à la compétence des Communautés, énumérées à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale précitée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. Ceule, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.