

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.614/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 december 2002 door de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid, Gelijke Kansen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 30 april 1999 houdende de vaststelling van de evaluatiecriteria met betrekking tot de programmatie van de lokale dienstencentra", heeft op 24 december 2002 het volgende advies gegeven :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat, om de werking van een lokaal dienstencentrum te laten aansluiten bij het sociaal beleid van de gemeente waar het centrum wordt opgericht, sedert 1 juni 2002 het gemeentebestuur en (het) openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van die gemeente bij de erkenning van een lokaal dienstencentrum worden betrokken middels het uitbrengen van een voorafgaand advies over het initiatief; dat het besluit dat dit voorafgaand advies regelt, door de Raad van State werd nietig verklaard omdat daarover het advies van de afdeling wetgeving van die Raad niet was ingewonnen; dat dit besluit gedurende meerdere maanden werd toegepast; dat, met het oog op een consequente en gelijke behandeling van de erkenningsaanvragen en ter wille van de rechtszekerheid van de betrokken aanvragers, onverwijld een nieuw besluit moet worden genomen dat in (de) plaats komt van het voormelde besluit".

*

* *

2. Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt geboden, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het decreet van 14 juli 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg is onder meer van toepassing op de zogenaamde dienstencentra.

.../...

Artikel 24, § 1, van het decreet machtigt de Vlaamse regering om voor de bedoelde verenigingen en voorzieningen bijkomende erkenningsvoorwaarden vast te stellen, bovenop die welke reeds in het decreet zijn bepaald. Artikel 24, § 2, draagt voorts aan de regering op om de programmatie van die verenigingen en voorzieningen vast te stellen.

De uitvoering van het decreet van 14 juli 1998 wordt geregeld bij het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 1998 houdende de erkenning en de subsidiëring van verenigingen en welzijnsvoorzieningen in de thuiszorg. Artikel 4 van dat besluit bepaalt dat een voorziening of een vereniging enkel erkend kan worden als ze voldoet aan de programmatie, die per soort voorziening en voor de verenigingen is bepaald in de bijlagen I tot VII bij dat besluit. Wat de lokale dienstencentra betreft, wordt de programmatie geregeld in afdeling 1 van bijlage II. Daaruit blijkt dat de programmatie voor die dienstencentra bestaat uit programmacijfers en uit evaluatiecriteria (artikel 1 van bijlage II). Te dezen zijn de evaluatiecriteria van belang; die worden, overeenkomstig artikel 3 van bijlage II, vastgesteld door de minister, die daarbij rekening moet houden met een aantal met name genoemde gegevens.

4. Ter uitvoering van die laatste bepaling is op 30 april 1999 een ministerieel besluit genomen, houdende de vaststelling van de evaluatiecriteria met betrekking tot de programmatie van de lokale dienstencentra.

Bij ministerieel besluit van 24 juni 2002 is in dat ministerieel besluit van 30 april 1999 een artikel 10bis ingevoegd, naar luid waarvan een aanvraag tot erkenning slechts kan voldoen aan de programmatie, indien ze het gemotiveerd positief advies heeft verkregen van zowel het college van burgemeester en schepenen als het vast bureau van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de gemeente waar het lokaal dienstencentrum zou worden ingeplant. Het besluit van 24 juni 2002 had uitwerking met ingang van 1 juni 2002, en was bedoeld om van toepassing te zijn op aanvragen waarvoor op 1 juni 2002 nog geen beslissing was meegedeeld of de opschorting van de behandeling nog niet was meegedeeld.

Het ministerieel besluit van 24 juni 2002 is vernietigd door de afdeling administratie van de Raad van State, op grond dat het niet voor advies was voorgelegd aan

.../...

de afdeling wetgeving van de Raad (arrest van 21 november 2002, v.z.w. Federatie voor Onafhankelijke Seniorenzorg, nr. 112.787).

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp strekt er in wezen toe om de bepalingen van het vernietigde besluit opnieuw in te voeren, met dezelfde regeling inzake de inwerkingtreding ervan ⁽¹⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Volgens artikel 2 is het ontworpen besluit van toepassing op de aanvragen tot erkenning die zijn ingediend vóór de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit en waarover vóór die datum de beslissing over de erkenningsaanvraag niet is meegedeeld (1°) of de opschorting van de behandeling van de erkenningsaanvraag, na vaststelling dat de voorziening voldoet aan de programmatie, niet ter kennis is gebracht (2°).

Artikel 2, 1° en 2°, heeft tot gevolg dat het vereiste inzake het positief advies van het college van burgemeester en schepenen en van het vast bureau van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, bedoeld in het ontworpen artikel 10bis (artikel 1 van het ontwerp), van toepassing zou kunnen zijn op erkenningsaanvragen waarover op de datum van inwerkingtreding reeds een gunstige beslissing i.v.m. de programmatie was gevallen, welke evenwel nog niet ter kennis van de aanvrager was gebracht.

Het ontwerp bepaalt niet uitdrukkelijk wat het lot van die beslissingen zou zijn. Er kan echter aangenomen worden dat het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat dergelijke beslissingen door andere vervangen zouden moeten worden, ditmaal met inachtneming van het ontworpen vereiste.

⁽¹⁾ Nieuw in vergelijking met het ministerieel besluit van 24 juni 2002 is de specifieke regeling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (ontworpen artikel 10bis, tweede lid; artikel 1 van het ontwerp).

Hoewel ongebruikelijk, lijkt die regeling niet strijdig te zijn met het beginsel van de onaantastbaarheid van definitief geworden individuele beslissingen.

Mochten de bedoelde beslissingen werkelijk definitief zijn, dan zouden ze voor degenen voor wie ze bestemd zijn rechten hebben doen ontstaan, die de overheid nadien niet zou mogen aantasten. De overheid zou die beslissingen dan ook niet mogen intrekken, tenzij zou blijken dat ze door een onregelmatigheid zijn aangetast ⁽²⁾.

Er wordt evenwel aanvaard "dat een overheid die op een bepaald ogenblik formeel een beslissing neemt, die beslissing niettemin toch nog altijd in beraad kan houden door het opgestelde document onder zich te houden, door nog even niet die handelingen te verrichten waardoor de beslissing aan de overheid zelf kan worden «teggengesteld»; dat een, het weze reeds formeel genomen (individuele) beslissing ... derhalve slechts kan geacht worden definitief te zijn, wanneer (die) beslissing ... aan de belanghebbende ter kennis wordt gebracht". Het gevolg hiervan is dat de overheid een individuele beslissing, zolang ze niet ter kennis is gebracht, "zonder meer als onbestaande (kan) beschouwen en door een andere (kan) vervangen", zonder dat daartegen aangevoerd zou kunnen worden dat verkregen rechten aan de begunstigde worden ontnomen ⁽³⁾.

Artikel 2 van het ontwerp kan bijgevolg behouden blijven.

Artikel 3

6. Zoals het Arbitragehof er reeds meerdere malen op heeft gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht ⁽⁴⁾. Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord door bijzondere omstandigheden, met name wanneer ze onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien

⁽²⁾ Zie, o.m., Cass., 10 september 1981, met noot, Arr. Cass., 1981-82, p. 52, nr. 27.

⁽³⁾ R.v.St., 29 april 1975, Fraiture, nr. 16.994.

⁽⁴⁾ Zie o.m. Arbitragehof, 13 maart 2002, nr. 49/2002, overw. B.13;

bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽⁵⁾.

Dezelfde beginselen gelden, a fortiori, ten aanzien van de terugwerkende kracht die aan besluiten wordt verleend.

7.1. Te dezen bepaalt artikel 3 van het ontwerp dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 juni 2002. Die laatste datum is ook de datum waarop het besluit van 24 juni 2002 uitwerking moest hebben ⁽⁶⁾.

De terugwerkende kracht van het ontworpen besluit lijkt aldus hoofdzakelijk bedoeld te zijn om de leemte op te vullen, die is ontstaan door de vernietiging van het besluit van 24 juni 2002 door de Raad van State.

Voorzover de terugwerkende kracht beschouwd kan worden als onontbeerlijk voor de goede werking van de lokale dienstencentra, kan ze in beginsel aanvaard worden. De Raad van State zal ervan uitgaan dat dit het geval is. Het staat echter aan de stellers van het ontwerp om aan te tonen dat dit uitgangspunt ook in feite correct is.

Volledigheidshalve weze nog opgemerkt dat er te dezen geen sprake lijkt te zijn van enige inmenging in hangende gedingen, zodat geen uitzonderlijke omstandigheden

⁽⁵⁾ Zie o.m., benevens het in de vorige noot vermelde arrest, o.m., Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 38/2001, overw. B.14.1; 18 april 2001, nr. 45/2001, overw. B.5.3; 13 juli 2001, nr. 98/2001, overw. B.8.1; 19 december 2001, nr. 159/2001, overw. B.13.1; 23 april 2002, nr. 72/2002, overw. B.11.1.

⁽⁶⁾ De Raad van State merkt op dat de datum van inwerkingtreding van het besluit van 24 juni 2002 was bepaald in artikel 3 van dat besluit, maar dat dit artikel 3 niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (zie Belgisch Staatsblad van 3 juli 2002). Naar de rechtzoekenden toe, is er dus nooit sprake geweest van een tegenwerpelijke terugwerkende kracht.

aangetoond moeten worden. Mochten er wel gedingen aanhangig zijn, dan dient de kwestie van de wettigheid van de terugwerkende kracht uiteraard anders bekeken te worden.

7.2. Opdat de terugwerkende kracht verantwoord zou zijn, is ook nog vereist dat het algemeen beginsel betreffende de rechtszekerheid en het evenredigheidsbeginsel worden geëerbiedigd.

7.2.1. In dit verband dient in de eerste plaats vastgesteld te worden dat het ontworpen besluit grotendeels bepalingen overneemt die reeds het voorwerp uitmaakten van het besluit van 24 juni 2002. De aan de ontworpen regeling onderworpen rechtssubjecten zullen door de betrokken bepalingen dus niet verrast worden. De rechtszekerheid lijkt bijgevolg in die mate niet in het gedrang te komen.

Deze vaststelling geldt echter niet voor het ontworpen artikel 10bis, tweede lid, dat een nieuwe regeling inhoudt voor de lokale dienstencentra die ingeplant worden in een gemeente van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Wat die bepaling betreft, lijkt er geen verantwoording te zijn voor het verlenen van enige terugwerkende kracht.

7.2.2. Het feit dat de terugwerkende kracht in beginsel aanvaard kan worden, betekent nog niet dat het ontworpen besluit zover mag terugwerken als in artikel 3 van het ontwerp is bepaald.

In zoverre het ontwerp bedoeld is om te voorzien in het herstel van een formeel gebrek waardoor het besluit van 24 juni 2002 was aangetast, kan het terugwerken tot de datum vanaf wanneer dat laatste besluit op een wettige wijze nieuwe verplichtingen zou hebben kunnen opleggen aan de betrokken rechtssubjecten. De terugwerkende kracht van de thans opnieuw ingevoerde verplichting zou zich aldus kunnen uitstrekken tot de tiende dag na de bekendmaking van het besluit van 24 juni 2002, d.i. tot 13 juli 2002.

Voor een terugwerkende kracht tot 1 juni 2002 is een bijkomende, bijzondere verantwoording vereist. De aan de Raad van State voorgelegde stukken geven hiervan geen blijk.

Indien geen dergelijke verantwoording gegeven kan worden, moet artikel 3 van het ontwerp, ook wat de wederingevoerde bepalingen betreft, worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. K. BAMS, referendaris, en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER