

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 12 juni 1992 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor de bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie "tot vaststelling van de verdelingscriteria van het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn toekomend aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 30 juni 1992 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni compétents pour l'aide aux personnes, le 12 juin 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune "fixant les critères de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 30 juin 1992 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt het vaststellen van een regeling voor de verdeling, onder de 19 openbare centra voor maatschappelijk welzijn van Brussel-Hoofdstad, van het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn gevormd door de afhouding van 5 t.h. op het Gemeentefonds dat jaarlijks op de begroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt uitgetrokken.

Essentiële uitgangspunten daarbij zijn nu eens de reële kosten dan weer de nettokosten van 23 activiteitencentra voor elk van de 19 betrokken O.C.M.W.'s, volgens de rekeningen van het voorlaatste jaar voorafgaand aan dat van de verdeling (1).

De verdeling gebeurt in drie fasen (artikel 7).

In een eerste fase wordt het Fonds in zes schijven verdeeld. Daartoe worden de 23 in aanmerking te nemen activiteitencentra (artikel 4) gebundeld in zes groepen (artikelen 3 en 4). Voor elk van die groepen wordt een percentage van het Fonds toegewezen dat overeenstemt met het percentage dat, voor de 19 O.C.M.W.'s samen, de globale "reële kosten" van de in die groep opgenomen activiteitencentra vertegenwoordigt ten aanzien van de globale "reële kosten" van de 23 in aanmerking komende activiteitencentra (artikel 7, § 1, 1^o).

(1) De gemachtigde heeft bevestigd dat het bij vergissing is dat in artikel 12 sprake is van de gegevens van "het op twee na laatste jaar ten opzichte van het verdelingsjaar".

In een tweede fase wordt het voor elke rubriek toegekende bedrag toegewezen aan de diverse activiteitencentra waaruit de rubriek is samengesteld rekening houdend met de verhouding, voor de 19 O.C.M.W.'s samen, tussen de globale "nettokosten" van elk van die activiteitencentra en de globale "nettokosten" van alle activiteitencentra van de rubriek (artikel 7, § 1, 2°).

In een derde en laatste fase ten slotte wordt ieder van de bedragen die voor de 23 activiteitencentra worden toegekend onder de 19 O.C.M.W.'s verdeeld in verhouding van de "nettokosten" welke deze voor het betrokken activiteitscentrum hebben gemaakt, met dien verstande dat vooraf die nettokosten "genormaliseerd" en "met een fiscale coëfficiënt vermenigvuldigd" worden (artikel 7, § 1, 3°) en dat op die bedragen ook nog een viertal specifieke regels worden toegepast (artikel 11).

De "normalisatie" van de nettokosten heeft tot doel rekening te houden met de uiteenlopende socio-economische situaties waarin de verschillende O.C.M.W.'s hun opdracht moeten vervullen.

Met het oog op de berekening van de "genormaliseerde nettokosten", wordt voor elk van de 23 in aanmerking komende activiteitencentra een meeteenheid bepaald (artikel 5, § 2) en worden de 19 gemeenten van Brussel-Hoofdstad aan de hand van vijf indicatoren (namelijk het bevolkingscijfer, het mediaaninkomen, het aantal gerechtigden op het bestaansminimum, het aantal werkzoekenden en het aantal vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een

.../...

E.G.-Lid-Staat) in een aantal groepen samengebracht (artikel 6) (1).

Vervolgens wordt voor de O.C.M.W.'s van de gemeenten die behoren tot een zelfde groep zoals hiervoren bedoeld, voor ieder van de 23 activiteitencentra, het gemiddelde van de nettokosten per meeteenheid bepaald, en worden nadien, voor elk O.C.M.W., de "genormaliseerde nettokosten" van elk activiteitencentrum vastgesteld door dat gemiddelde te vermenigvuldigen met het aantal voor dat O.C.M.W. in aanmerking komende eenheden (artikel 8).

De aldus bekomen "genormaliseerde nettokosten" worden daarna vermenigvuldigd met een per gemeente vast te stellen fiscale coëfficiënt, teneinde rekening te kunnen houden met het verschil in rendement van de belastingen welke die gemeenten kunnen heffen en aldus tussen de betrokken O.C.M.W.'s een zekere solidariteit te laten spelen. Die fiscale coëfficiënt wordt voor elke gemeente bepaald aan de hand van de som van, enerzijds, de opbrengst per inwoner ouder dan 18 jaar van één percent aanvullende belasting op de personenbelasting en, anderzijds, de opbrengst per inwoner van één gemeentelijke opcentiem op de onroerende voorheffing (artikelen 9 en 10, eerste lid).

(1) De indeling van de 19 gemeenten opgenomen in artikel 7, § 2, is het resultaat van een berekening op grond van in de tijd wisselende gegevens. Zij heeft geen algemene gelding wat de groepering van de gemeenten, en misschien wellicht ook niet wat het aantal groepen betreft (zie, verder in dit advies, de opmerkingen bij de artikelen 6 en 7).

Het spreekt vanzelf dat het doel dat met de fiscale coëfficiënt wordt beoogd enkel zal worden bereikt indien de genormaliseerde nettokosten worden vermenigvuldigd, niet met de sommen berekend overeenkomstig artikel 9 - zoals de tekst van het ontwerp zou doen geloven -, doch met coëfficiënten die omgekeerd evenredig met die sommen zijn. Uit de aan de Raad van State voorgelegde simulatie van een verdeling kan worden afgeleid dat de onderlinge verhoudingen tussen de met toepassing van artikel 9 berekende "sommen" overigens moeten worden uitgedrukt in percentages, die bovendien blijkbaar tot op een honderdste van de eenheid worden afgerond.

Op de met een fiscale coëfficiënt vermenigvuldigde genormaliseerde nettokosten worden verder nog vier in artikel 11 van het ontwerp geformuleerde regels toegepast, waarvan de draagwijdte door de gemachtigde echter niet nader kon worden toegelicht.

Op de resultaten van de derde fase van de verdeling wordt ten slotte nog een correctief toegepast, in deze zin dat aan elk O.C.M.W. wordt gegarandeerd dat zijn aandeel in het Bijzonder Fonds in 1992, in 1993 en in de daaropvolgende jaren ten minste respectievelijk 95 t.h., 90 t.h. en 85 t.h. zal bedragen van het aandeel dat het in 1991 heeft ontvangen (artikel 13).

Er zou ook op het Fonds een bedrag kunnen worden uitgetrokken "om nieuwe activiteiten op te starten", welk bedrag dan zou worden verdeeld "volgens de regels vastgesteld voor de andere activiteiten" (artikel 14).

.../...

Het ontworpen besluit zal uitwerking hebben vanaf 1 januari 1992 (artikel 15).

RECHTSGROND.

Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in artikel 105, derde lid, 3°, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals gewijzigd bij de wet van 31 december 1983.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De leesbaarheid van het ontwerp wordt ernstig bemoeilijkt door de weinig logische ordening van de bepalingen ervan.

Aan de essentiële bepalingen van artikel 7, waaruit blijkt dat de verdeling in drie fasen gebeurt, gaan de bepalingen betreffende de meeteenheden (artikel 5, § 2) en die betreffende de socio-economische groepering van de O.C.M.W.'s (artikel 6) vooraf, hoewel die voorschriften enkel betrekking hebben op een onderdeel van de derde fase van de verdeling (namelijk de "normalisatie" van de nettokosten), welk onderdeel dan verder in artikel 8 wordt geregeld. Die werkwijze ten aanzien van sommige in de derde fase te hanteren voorschriften is des te onlogischer, daar wat de overige van die voorschriften betreft, namelijk die betreffende de fiscale coëfficiënt, een aantal specifieke regelen pas in de artikelen 9 tot 11 worden geformuleerd.

.../...

Onlogisch is ook dat voorschriften met betrekking tot de "normalisatie" over niet minder dan drie hoofdstukken (namelijk de hoofdstukken III, IV en VI) worden verspreid, terwijl sommige van die voorschriften in een en hetzelfde hoofdstuk (namelijk hoofdstuk VI) worden samengebracht met sommige andere voorschriften van de derde fase (namelijk die betreffende de fiscale coëfficiënt), maar dan weer niet met alle overige voorschriften van die fase (namelijk de specifieke regels vermeld in artikel 11 en de garantieregel van artikel 13).

Er is dus een dringende behoefte aan een meer logische schikking van de diverse bepalingen van het ontwerp.

Na hoofdstuk I, dat ongeveer ongewijzigd kan worden behouden, zou bijvoorbeeld aan elk van de drie fasen van de verdeling een hoofdstuk kunnen worden gewijd, waarbij de diverse voorschriften die thans opgenomen zijn in de hoofdstukken II, III, IV, VI en VII pas aan de orde zouden worden gesteld in het hoofdstuk dat betrekking heeft op de fase waarbij er van die voorschriften voor het eerst gebruik moet worden gemaakt.

In een laatste hoofdstuk, waaraan het opschrift "Slotbepalingen" zou worden gegeven, kunnen dan de artikelen 12, 13, 15 en 16 worden opgenomen (wat artikel 14 betreft : zie opmerking bij de bespreking van de artikelen).

2. Een tweede groot gebrek van het ontwerp bestaat hierin dat de verschillende verrichtingen van de verdeling

.../...

onvolledig, onvoldoende nauwkeurig en soms op een misleidende wijze worden geregeld.

2.1. De meest treffende voorbeelden van een misleidende regeling bieden de artikelen 6 en 7.

2.1.1. Luidens paragraaf 1 van artikel 6 "(werden) om de socio-economische structuren van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te onderscheiden, ... vijf indicatoren weerhouden", die dan ook in die paragraaf worden opgesomd, maar luidens paragraaf 2 van hetzelfde artikel "werden" op basis van de indicatoren beoogd in paragraaf 1 de 19 gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in vier wel bepaalde groepen ingedeeld.

Die bepalingen zouden zo kunnen worden begrepen dat paragraaf 1 enkel is bedoeld als toelichting hoe de stellers van het ontwerp tot de indeling van paragraaf 2 zijn gekomen, in welk geval paragraaf 1 geen normatieve waarde zou hebben en derhalve uit het ontwerp zou moeten worden geschrapt.

Uit de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde is echter gebleken dat het de bedoeling is om, op basis van de waarden van de vijf indicatoren tijdens het referentiejaar, van jaar tot jaar de socio-economische groepering bedoeld in artikel 6 opnieuw te bepalen, en dat de indeling opgenomen in paragraaf 2 enkel het resultaat is uitgaande van een bepaalde concrete situatie.

Paragraaf 2 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

.../...

Bovendien zal paragraaf 1 moeten worden aangevuld met voorschriften, waaruit zal blijken hoe aan de hand van de vijf indicatoren tot een indeling in groepen wordt gekomen. De hierbij te volgen regelen dienen in het ontwerp te worden opgenomen.

2.1.2. Artikel 7, § 2, van het ontwerp vertoont hetzelfde gebrek als artikel 6, § 2, in deze zin dat het percentages bepaalt die enkel het resultaat zijn van berekeningen op basis van bepaalde concrete gegevens, terwijl het ook wat deze verrichting betreft de bedoeling is de verdeling van jaar tot jaar aan te passen aan de gegevens van telkens een ander referentiejaar.

Ook artikel 7, § 2, dient derhalve te worden geschrapt en bovendien moet het ontwerp worden aangevuld met de regeling overeenkomstig welke van jaar tot jaar de voor elk van de zes groepen van activiteitencentra toe te kennen percentages zullen worden berekend.

2.2. Een ander voorbeeld van onnauwkeurige en deels foutieve regeling, is die betreffende de wijze van berekening en toepassing van de fiscale coëfficiënt bedoeld in artikel 9 van het ontwerp.

Zoals hiervoren in dit advies (namelijk in de rubriek "Strekking van het ontwerp") werd aangestipt, moeten die coëfficiënten omgekeerd evenredig worden toegepast - wat niet uit de tekst blijkt - en moeten, blijkens een aan de Raad van State voorgelegde simulatie van een verdeling, die coëfficiënten bovendien worden uitgedrukt in percentages, die blijkbaar ook nog moeten worden afgerond tot op een honderdste van de eenheid.

.../...

Ook op die punten dient het ontwerp dus te worden aangevuld.

3.1. In het ontwerp moet tevens een grotere eenheid in de terminologie worden nagestreefd.

Zo wordt bijvoorbeeld de term "activiteitencentrum" in de artikelen 4, 5 en 10 consequent gebruikt om er de 23 categorieën van activiteiten opgesomd in artikel 4 mee aan te wijzen. Doch het sticht verwarring dan in de artikelen 3 en 7, § 1, 1^o, te spreken van "grote activiteiten-centra", terwijl men de zes groeperingen van de 23 activiteitencentra bedoelt. Nog groter wordt de verwarring, wanneer in artikel 7, § 1, 2^o, sprake is van "de subrubrieken van de activiteitencentra".

3.2. Men schrijve in de Nederlandse tekst overal "kosten" (meervoud) in plaats van "kost".

3.3. In overeenstemming met de terminologie gehanteerd in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, schrijve men in artikel 3, 2^o, en in artikel 4, tweede lid, punt 2.4., van de Nederlandse tekst "maatschappelijke dienstverlening" in plaats van "sociale hulp(verlening)".

3.4. Daar de ontworpen regeling blijktens artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen een persoonsgebonden aangelegenheid of, met andere woorden, een gemeenschapsaangelegenheid is - en dus geen gewestaangelegenheid -, spreke men van de

.../...

openbare centra voor maatschappelijk welzijn van "Brussel-Hoofdstad", en niet van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het "Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

De hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt onverminderd de hiervoren in de eerste algemene opmerking aanbevolen volledige herschikking van de bepalingen van het ontwerp en onverminderd ook de tweede algemene opmerking, luidens welke het ontwerp op een aantal belangrijke punten moet worden gecorrigeerd en aangevuld.

Opschrift.

Men stelde het opschrift als volgt :

"Besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad tot vaststelling van de verdelingsregelen van het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn bestemd voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Aanhef.

1. Daar het ontwerp een specifieke rechtsgrond vindt in de wetsebepaling vermeld in het derde lid van de aanhef, zijn de verwijzingen naar de Grondwet en naar de bijzondere

.../...

wet van 8 augustus 1980 (eerste en tweede lid van de aanhef) overbodig.

2. In het derde lid schrijve men : "... maatschappelijk welzijn, inzonderheid op artikel 105, derde lid, 3º, gewijzigd bij ...".

3. Het vierde en het vijfde lid verwijzen niet naar enige rechtsgrond en dienen derhalve te worden geschrapt.

4. Aangezien het dispositief van het ontwerp de geldingsduur van de ontworpen regeling niet in de tijd beperkt en het overigens het Verenigd College te allen tijde vrij zal staan de thans ontworpen regeling te wijzigen, heeft het zesde lid van de aanhef enkel de waarde van een intentieverklaring en wordt dat lid dan ook beter geschrapt.

5. De verwijzing naar het advies van de inspectie van financiën dient te worden vervangen door een verwijzing naar het akkoord van het lid van het Verenigd College dat bevoegd is voor begroting, met vermelding van de datum van dat akkoord (namelijk 22 juni 1992). Bovendien moet de verwijzing naar dat akkoord worden opgenomen vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State.

.../...

6. In de Nederlandse tekst stelle men het laatste lid van de aanhef als volgt :

"Op het voorstel van de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor de bijstand aan personen,".

Hoofdstuk I.

Het opschrift van dit hoofdstuk zou beter luiden :

"Algemene bepalingen".

Artikelen 1 en 2.

Deze bepalingen hebben enkel een normatief karakter in zoverre erin wordt vermeld op welk Fonds de ontworpen verdelingsregeling betrekking heeft. Zij dragen echter bij tot een beter begrip van het ontwerp.

Waar in artikel 1 sprake is van "de bijkomende dotatie aan (het) Fonds", worden volgens de gemachtigde de eventuele verhogingen van het Gemeentefonds bedoeld. Die toevoeging is echter overbodig, daar het aandeel van het Bijzonder Fonds in het Gemeentefonds steeds 5 t.h. moet bedragen, noch min, noch meer.

Er wordt voorgesteld de artikelen 1 en 2 samen te voegen tot één enkel artikel, dat als volgt zou kunnen luiden :

.../...

"Artikel 1. Het Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn dat wordt uitgetrokken op het Gemeentefonds van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt onder de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van Brussel-Hoofdstad verdeeld rekening houdend met :

- 1° de nettokosten voor het betrokken centrum van de in aanmerking komende activiteitencentra;
- 2° de socio-economische situatie van de gemeente waarvoor het centrum bevoegd is;
- 3° een solidariteitsfactor berekend aan de hand van een voor de gemeente van het betrokken centrum vastgestelde fiscale coëfficiënt".

Hoofdstuk II.

Men stelde het opschrift van dit hoofdstuk beter als volgt :

"In aanmerking te nemen activiteitencentra".

Artikel 3.

Dit artikel redigere men beter als volgt :

"Art. 3. Met het oog op de verdeling van het Bijzonder Fonds bedoeld in artikel 1, worden de in aanmerking te nemen

.../...

activiteitencentra van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de volgende zes groepen ingedeeld :

- 1° ... (verder zoals in het ontwerp, met dien verstande dat men in de Nederlandse tekst, in 2° "de individuele maatschappelijke dienstverlening" moet lezen) ...".

Artikel 4.

1. De redactie van het eerste lid en van de inleidende zin van het tweede lid kan als volgt worden vereenvoudigd :

"De zes groepen van activiteitencentra bedoeld in artikel 3 zijn als volgt samengesteld :".

2. In punt 2.2., schrijve men in de Franse tekst "minimum de moyens d'existence" in plaats van "minimex". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 5, § 2, 1°bis.

3. In punt 2.5. moet de discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst worden weggewerkt.

4. In punt 5.2. moet de ordonnantie van 20 februari 1992 met haar voluit geschreven datum en haar juist en volledig opschrift worden vermeld.

.../...

Artikel 5.

1. Over de plaats van paragraaf 1 in het ontwerp en over de redactie ervan zal moeten worden beslist rekening houdend met de in dit advies geformuleerde eerste algemene opmerking.

2. In paragraaf 2 dient de omschrijving van wat onder "referentiegroep" moet worden verstaan te worden overgebracht van 1^obis naar 1^o.

Men schrijve in die bepaling "het aantal vreemdelingen die geen onderdaan zijn van een E.G.-Lid-Staat" in plaats van "het aantal niet-E.E.G. vreemdelingen". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 6, § 1, 5^o.

3. Men vervange 1^obis door 2^o en vernummere dienovereenkomstig de punten 2^o, 3^o, 4^o en 5^o.

4. In punt 2^o, f, ware het duidelijker te schrijven :

"- het aantal inwoners ouder dan 65 jaar".

Artikel 6.

In 1^o van paragraaf 1 schrijve men in de Nederlandse tekst "het aantal inwoners van de gemeente".

.../...

Artikelen 9 en 10.

1. Ook de wijze waarop de bepalingen van deze artikelen 9 en 10 over die artikelen verdeeld zijn (artikel 10, eerste lid, hoort eerder thuis in artikel 9), toont aan dat de bepalingen van het ontwerp aan herschikking toe zijn.

2. In artikel 9 schrijve men hoe dan ook "één percent aanvullende belasting op de personenbelasting" en, in de Nederlandse tekst, "één opcentiem op de onroerende voorheffing".

Hoofdstuk VII.

Ter wille van de samenhang, schrijve men in de Franse tekst van het opschrift van hoofdstuk VII "règles spécifiques" in plaats van "règles particulières".

Artikel 12.

1. Zoals er hiervoren reeds werd op gewezen, dient men te lezen "het voorlaatste jaar vóór het jaar van de verdeling" in plaats van "het op twee na laatste jaar ten opzichte van het verdelingsjaar".

.../...

2. Wat sommige van de in artikel 5, § 2, bepaalde meeteenheden betreft (namelijk de referentiegroep, het aantal personen (lees : inwoners) ouder dan 65 jaar, het aantal abonnees, het aantal jongeren onder 18 jaar), volstaat het niet een referentiejaar te kiezen, maar moet een precieze datum van dat jaar worden gekozen of op zijn minst met gemiddelden worden gewerkt. Indien voor de laatste oplossing wordt gekozen, moet bovendien worden bepaald hoe die gemiddelden worden berekend.

Artikel 13.

Deze bepaling zou duidelijker als volgt kunnen worden geformuleerd :

"Art. 13. De openbare centra voor maatschappelijk welzijn hebben voor 1992, 1993 en de daaropvolgende jaren recht op een aandeel in het Fonds dat respectievelijk 95 t.h., 90 t.h. en 85 t.h. bedraagt van het aandeel waarop zij voor 1991 recht hadden".

Artikel 14.

Deze bepaling is te vaag om enige normatieve betekenis te hebben.

Het zal het Verenigd College overigens te allen tijde vrijstaan de ontworpen regeling aan te vullen of te wijzigen.

.../...

Artikel 16.

Men schrijve in de Nederlandse tekst "bevoegd voor de bijstand aan personen" in plaats van "bevoegd inzake welzijnszorg".

Dezelfde opmerking geldt ook voor de vermelding boven de eerste handtekeningen.

Slotopmerking.

De ondertekening door de leden van het Verenigd College bevoegd voor het gezondheidsbeleid is overbodig.

PORTEE DU PROJET.

L'arrêté en projet a pour objet d'établir un système de répartition, entre les 19 centres publics d'aide sociale de Bruxelles-Capitale, du Fonds spécial de l'aide sociale alimenté par le prélèvement de 5 p.c. sur le Fonds des communes qui est inscrit chaque année au budget de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les critères de référence essentiels sont constitués, à cet égard, tantôt par les coûts réels, tantôt par les coûts nets des 23 centres d'activités pour chacun des 19 C.P.A.S. concernés, selon les décomptes de l'avant-dernière année précédant l'année de répartition (1).

La répartition s'effectue en trois phases (article 7).

Dans une première phase, le Fonds est réparti en six tranches. A cet effet, les 23 centres d'activités retenus (article 4) sont réunis en six groupes (articles 3 et 4). A chacun de ces groupes est alloué un pourcentage du Fonds correspondant à celui qui représente, pour l'ensemble des 19 C.P.A.S., la somme globale des "coûts réels" des centres d'activités affectés à ce groupe par rapport aux "coûts réels" totaux des 23 centres d'activités pris en compte (article 7, § 1er, 1^o).

(1) Le délégué a confirmé que c'est par erreur que l'article 12 fait état des données relatives à "l'antépénultième année par rapport à l'année de répartition".

Dans une deuxième phase, le montant attribué à chaque rubrique est alloué aux divers centres d'activités composant la rubrique selon la proportion, pour l'ensemble des 19 C.P.A.S., des "coûts nets" totaux de chacun de ces centres d'activités par rapport aux "coûts nets" totaux de tous les centres d'activités de la rubrique (article 7, § 1er, 2°).

Enfin, dans une troisième et dernière phase, chacun des montants alloués pour les 23 centres d'activités est réparti entre les 19 C.P.A.S. proportionnellement aux "coûts nets" que ces derniers ont engagés pour le centre d'activités concerné, étant entendu que ces coûts nets sont préalablement "normalisés" et "multipliés par un coefficient fiscal" (article 7, § 1er, 3°) et que quatre règles spécifiques sont en outre appliquées à ces montants (article 11).

La "normalisation" des coûts nets a pour but de prendre en compte les différentes situations socio-économiques dans lesquelles les divers C.P.A.S. doivent accomplir leur mission.

Les "coûts nets normalisés" s'établissent en fonction d'une unité d'oeuvre retenue pour chacun des 23 centres d'activités (article 5, § 2), les 19 communes de Bruxelles-Capitale étant réparties en un certain nombre de groupes (article 6) (1) sur la base de cinq indicateurs (à

(1) La répartition des 19 communes figurant à l'article 7, § 2, est la résultante d'un décompte effectué sur la base d'éléments variables dans le temps. Elle n'a aucune valeur générale en ce qui concerne le groupement des communes et probablement pas davantage en ce qui concerne le nombre de groupes (voir, dans la suite du présent avis, les observations relatives aux articles 6 et 7).

savoir le chiffre de population, le revenu médian, le nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, le nombre de demandeurs d'emploi et le nombre d'étrangers non-ressortissants d'un Etat membre de la C.E.).

Ensuite, en ce qui concerne les C.P.A.S. des communes classées dans un même groupe comme susvisé, la moyenne des coûts nets, pour chacun des 23 centres d'activités, est établie par unité d'oeuvre; au stade suivant, pour chaque C.P.A.S., les "coûts nets normalisés" de chaque centre d'activités s'obtiennent en multipliant cette moyenne par le nombre d'unités prises en compte pour ce C.P.A.S. (article 8).

Les "coûts nets normalisés" ainsi obtenus sont alors multipliés par un coefficient fiscal déterminé par commune, afin de pouvoir prendre en compte la différence du rendement des taxes que les communes peuvent établir et, de faire jouer, par conséquent, une certaine solidarité entre les C.P.A.S. concernés. Pour chaque commune, ce coefficient fiscal est le résultat de l'addition du rendement, par habitant de plus de 18 ans, d'un pour cent de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques, d'une part, et du rendement, par habitant, d'un centime communal additionnel au précompte immobilier, d'autre part (articles 9 et 10, alinéa 1er).

Il va sans dire que le but recherché par l'application du coefficient fiscal ne sera atteint que si les coûts nets normalisés sont multipliés, non pas par les sommes calculées conformément à l'article 9 - ainsi que le texte du projet le donnerait à penser -, mais par des coefficients inversement proportionnels à ces sommes. Il peut se déduire

de la simulation de répartition présentée au Conseil d'Etat, que les proportions respectives entre les "sommes" calculées en application de l'article 9, doivent, au demeurant, s'exprimer en pourcentages, apparemment arrondis, en outre, à un centième de l'unité.

Par ailleurs, quatre règles énoncées à l'article 11 du projet, dont le délégué n'a toutefois pu préciser la portée, s'appliquent en outre aux coûts nets normalisés multipliés par un coefficient fiscal.

Enfin, un correctif est encore apporté aux résultats de la troisième phase de la répartition, en ce sens que chaque C.P.A.S. a la garantie que sa quote-part dans le Fonds spécial équivaldra en 1992, en 1993 et les années ultérieures, respectivement au minimum à 95 p.c., 90 p.c. et 85 p.c. de la quote-part qui lui a été attribuée en 1991 (article 13).

Du reste, un montant pourrait être prélevé sur le Fonds "pour initier (lire : lancer) de nouvelles activités", montant qui serait réparti, dans ce cas, "suivant les règles retenues pour les autres activités" (article 14).

L'arrêté en projet produira ses effets le 1er janvier 1992 (article 15).

FONDEMENT LEGAL.

Le projet tient son fondement légal de l'article 105, alinéa 3, 3°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, tel qu'il a été modifié par la loi du 31 décembre 1983.

.../...

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La lisibilité du projet est rendue des plus complexes par l'agencement peu logique de ses dispositions.

Les dispositions essentielles de l'article 7, d'où il résulte que la répartition s'effectue en trois phases, sont précédées de dispositions relatives aux unités d'oeuvre (article 5, § 2) et de celles relatives au regroupement socio-économique des C.P.A.S (article 6), bien que ces prescriptions se rapportent uniquement à un élément de la troisième phase de la répartition (à savoir la "normalisation" des coûts nets), élément qui est réglé, pour le surplus, à l'article 8. L'utilisation de ce procédé à l'égard de certaines prescriptions trouvant à s'appliquer dans la troisième phase, manque d'autant plus de logique que, en ce qui concerne les autres prescriptions de cet ordre, à savoir celles relatives au coefficient fiscal, un nombre de règles spécifiques ne sont formulées qu'aux articles 9 à 11.

Il est de même illogique que, d'une part, des dispositions relatives à la "normalisation" soient disséminées dans pas moins de trois chapitres (à savoir les chapitres III, IV et VI), alors que certaines d'entre elles figurent dans un seul et même chapitre (à savoir le chapitre VI) avec certaines autres dispositions afférentes à la troisième phase (à savoir celles relatives au coefficient fiscal), mais pas pour autant avec toutes les autres dispositions régissant cette phase (à savoir les règles spécifiques inscrites à l'article 11 et le système de garantie consacré par l'article 13).

.../...

Par conséquent, il est absolument impératif d'agencer les diverses dispositions du projet de manière plus logique.

A la suite du chapitre Ier, qui pourrait être pour ainsi dire maintenu en l'état, un chapitre pourrait être consacré, par exemple, à chacune des trois phases de la répartition, les diverses prescriptions figurant actuellement aux chapitres II, III, IV, VI et VII n'étant énoncées que dans le chapitre se rapportant à la phase dans laquelle elles doivent être mises en oeuvre pour la première fois.

Un dernier chapitre, qui pourrait s'intituler "Dispositions finales", pourrait dès lors réunir les articles 12, 13, 15 et 16 (en ce qui concerne l'article 14 : voir l'observation faite au cours de l'examen des articles).

2. Le projet présente une seconde lacune importante en ce que les différentes opérations de la répartition y sont réglées de manière incomplète, insuffisamment précise et parfois ambiguë.

2.1. Les articles 6 et 7 sont les exemples les plus frappants de législation ambiguë.

2.1.1. Aux termes du paragraphe 1er de l'article 6, "pour différencier les structures socio-économiques des centres publics d'aide sociale, cinq indicateurs ont été retenus", dont l'énoncé figure par ailleurs dans ce paragraphe, mais, aux termes du paragraphe 2 de ce même article, sur la base

.../...

des indicateurs visés au paragraphe 1er, les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale "ont été" réparties en quatre groupes bien distincts.

Ces dispositions pourraient s'entendre en ce sens que le paragraphe 1er n'a d'autre objet que d'explicitier le procédé utilisé par les auteurs du projet pour aboutir à la répartition inscrite au paragraphe 2, auquel cas le paragraphe 1er serait dépourvu de valeur normative et devrait, dès lors, être omis du projet.

Les précisions fournies par le délégué ont toutefois révélé que l'intention est de redéterminer, chaque année, sur la base des valeurs des cinq indicateurs au cours de l'année de référence, le regroupement socio-économique visé à l'article 6, et que la répartition inscrite au paragraphe 2 est uniquement la résultante d'une situation concrète déterminée.

Il y a lieu, dès lors, d'omettre le paragraphe 2 du projet.

De surcroît, il importera de compléter le paragraphe 1er par des dispositions faisant apparaître la manière dont une répartition en groupes s'opère sur la base des cinq indicateurs. Il s'agira d'inscrire, dans le projet, les règles à appliquer à cet égard.

2.1.2. L'article 7, § 2, du projet présente la même lacune que l'article 6, § 2, en ce qu'il fixe des pourcentages qui résultent uniquement de calculs effectués sur la base d'élé-

.../...

ments concrets déterminés, alors que, pour ce qui regarde cette opération également, l'intention est d'adapter la répartition chaque année aux éléments d'une année de référence toujours différente.

Il y aurait lieu, dès lors, de supprimer également l'article 7, § 2, et de compléter en outre le projet par la disposition conformément à laquelle seront calculés, année par année, les pourcentages alloués à chacun des six groupes de centres d'activités.

2.2. La disposition relative aux modalités de calcul et d'application du coefficient fiscal visé à l'article 9 du projet, constitue un autre exemple de règle imprécise et partiellement fautive.

Ainsi qu'il a déjà été signalé dans le présent avis (notamment à la rubrique "Portée du projet"), ces coefficients doivent être appliqués de manière inversement proportionnelle - ce qui ne ressort pas du texte - et, une simulation de répartition présentée au Conseil d'Etat indique que ces coefficients doivent en outre être exprimés en pourcentages qu'il faut apparemment encore arrondir à un centième de l'unité.

Par conséquent, il conviendrait de compléter également le projet sur ces points.

3.1. Le projet devrait en outre tendre vers une plus grande uniformité dans la terminologie.

.../...

Ainsi, par exemple, les articles 4, 5 et 10 font usage de manière conséquente de l'expression "centre d'activités" pour désigner les 23 catégories d'activités énoncées à l'article 4. Cependant, faire état ensuite, aux articles 3 et 7, § 1er, 1^o, de "grands centres d'activités" crée la confusion, alors qu'il s'agit des six groupes qui englobent les 23 centres d'activités. Plus grande encore est la confusion lorsque l'article 7, § 1er, 2^o, fait mention des "sous-rubriques des centres d'activités".

3.2. Il conviendrait d'écrire systématiquement, dans le texte néerlandais, "kosten" (au pluriel) au lieu de "kost".

3.3. En conformité avec la terminologie employée dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, il y aurait lieu d'écrire, à l'article 3, 2^o, et à l'article 4, alinéa 2, point 2.4., du texte néerlandais "maatschappelijke dienstverlening" au lieu de "sociale hulp(verlening)".

3.4. La réglementation en projet étant, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une matière personnalisable ou, en d'autres termes, une matière communautaire - et non pas une matière régionale -, mieux vaudrait faire état des centres publics d'aide sociale de "Bruxelles-Capitale", et non des centres publics d'aide sociale de la "Région de Bruxelles-Capitale".

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Les observations qui suivent sont formulées sans préjudice de la réorganisation complète des dispositions du projet, préconisée ci-avant dans la première observation générale et sans préjudice, en outre, de la deuxième observation générale, aux termes de laquelle il y a lieu de corriger et de compléter le projet sur certains points importants.

Intitulé.

Il conviendrait de rédiger l'intitulé de la manière suivante :

"Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale fixant les règles de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale destiné aux centres publics d'aide sociale".

Préambule.

1. Le projet trouvant un fondement légal spécifique dans la disposition législative mentionnée à l'alinéa 3 du préambule, les références à la Constitution et à la loi spéciale du 8 août 1980 (alinéas 1er et 2 du préambule) sont superflues.

.../...

2. A l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire : "... d'aide sociale, notamment l'article 105, alinéa 3, 3°, modifié par ...".

3. Les alinéas 4 et 5 ne font référence à aucun fondement légal et doivent donc être supprimés.

4. Dès lors que le dispositif du projet ne limite pas dans le temps la validité de la réglementation en projet et qu'il sera par ailleurs loisible à tout moment au Collège réuni de modifier la présente réglementation en projet, l'alinéa 6 du préambule ne vaut qu'à titre de déclaration d'intention et devrait donc, de préférence, être supprimé.

5. Il y a lieu de remplacer la référence à l'avis de l'inspection des finances par une référence à l'accord du membre du Collège réuni compétent pour le budget, en mentionnant la date de cet accord (à savoir le 22 juin 1992). En outre, la référence à cet accord doit figurer avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat.

6. Dans le texte néerlandais, il convient de rédiger le dernier alinéa du préambule de la manière suivante :

"Op het voorstel van de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor de bijstand aan personen,".

.../...

Chapitre Ier.

L'intitulé de ce chapitre gagnerait à s'énoncer comme suit :

"Dispositions générales".

Articles 1er et 2.

Ces dispositions n'ont un caractère normatif que dans la mesure où elles mentionnent le Fonds auquel se rapporte le régime de répartition en projet. Elles contribuent cependant à une meilleure intelligence du projet.

En tant qu'il fait état de "la dotation complémentaire (au) Fonds", l'article 1er vise, selon le délégué, les éventuels accroissements du Fonds des communes. Cet ajout est toutefois superflu, dès lors que la part du Fonds des communes qui revient au Fonds spécial doit s'élever en permanence à 5 p.c., ni plus, ni moins.

Il est proposé de fusionner les articles 1er et 2 pour former un seul article, qui pourrait s'énoncer comme suit :

"Article 1er. Le Fonds spécial de l'aide sociale prélevé sur le Fonds des communes de la Région de Bruxelles-Capitale est réparti entre les centres publics d'aide sociale de Bruxelles-Capitale compte tenu :

.../...

- 1º des coûts nets que représentent pour le centre concerné les centres d'activités retenus;
- 2º de la situation socio-économique de la commune pour laquelle le centre est compétent;
- 3º d'un facteur de solidarité calculé sur la base d'un coefficient fiscal attribué à la commune du centre concerné".

Chapitre II.

L'intitulé de ce chapitre serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Centres d'activités retenus".

Article 3.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 3 En vue de la répartition du Fonds spécial visé à l'article 1er, les centres d'activités retenus des centres publics d'aide sociale sont répartis en six groupes, à savoir :

- 1º ...(la suite comme dans le projet, sous cette réserve que, dans le texte néerlandais, il convient de lire, au 2º, "de individuele maatschappelijke dienstverlening")...".

.../...

Article 4.

1. La rédaction de l'alinéa 1er et de la phrase introductive de l'alinéa 2 pourrait être simplifiée de la manière suivante :

"Les six groupes de centres d'activités visés à l'article 3 se subdivisent comme suit :".

2. Au point 2.2., il convient d'écrire "minimum de moyens d'existence" au lieu de "minimex". La même observation s'applique à l'article 5, § 2, 1^obis.

3. Au point 2.5., il y a lieu d'éliminer la discordance entre les textes français et néerlandais.

4. Au point 5.2., il y a lieu de mentionner l'ordonnance du 20 février 1992 en indiquant le mois en toutes lettres et en citant correctement son intitulé complet.

Article 5.

1. Il conviendra de décider de la place que doit occuper le paragraphe 1er dans le projet et de sa rédaction en tenant compte de la première observation générale formulée dans le présent avis.

.../...

2. Au paragraphe 2, il convient de définir sous 1º et non sous 1ºbis ce qu'il y a lieu d'entendre par "population de référence".

Dans cette disposition, il y a lieu d'écrire "du nombre d'étrangers non ressortissants d'un Etat membre des C.E." au lieu de "du nombre d'étrangers, hors C.E.E.". La même observation vaut également pour l'article 6, § 1er, 5º.

3. Il convient de remplacer 1ºbis par 2º et de modifier en conséquence la numérotation des points 2º, 3º, 4º et 5º.

4. Au 2º, f, il conviendrait d'écrire, plus précisément :

"- le nombre d'habitants âgés de plus de 65 ans".

Article 6.

Au 1º du paragraphe 1er, on écrira, dans le texte néerlandais, "het aantal inwoners van de gemeente".

Articles 9 et 10.

1. La façon dont les dispositions de ces articles 9 et 10 sont réparties entre ces articles (l'article 10, ali-

.../...

néa 1er, serait davantage à sa place à l'article 9) démontre, une fois de plus, qu'il s'impose de réorganiser les dispositions du projet.

2. A l'article 9, on écrira en tout cas "un pour cent de taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques" et, dans le texte néerlandais, "één opcentiem op de onroerende voorheffing".

Chapitre VII.

Par souci de cohérence, il conviendrait d'écrire, dans le texte français de l'intitulé du chapitre VII, "règles spécifiques" au lieu de "règles particulières".

Article 12.

1. Ainsi qu'il a déjà été souligné plus haut, il convient de lire "l'avant-dernière année précédant l'année de répartition" au lieu de "l'antépénultième année par rapport à l'année de répartition".

2. En ce qui concerne certaines des unités d'oeuvre prévues à l'article 5, § 2 (à savoir la population de référence, le nombre de personnes (lire : d'habitants âgés) de plus de 65 ans, le nombre d'abonnés, le nombre de jeunes de moins de 18 ans), il ne suffit pas de choisir une année

.../...

de référence, mais il y a lieu de choisir une date précise de cette année ou à tout le moins de procéder par moyennes. Si cette seconde solution est retenue, il convient d'arrêter, en outre, le mode de calcul de ces moyennes.

Article 13.

Cette disposition pourrait être formulée plus clairement de la manière suivante :

"Art. 13. Les centres publics d'aide sociale ont droit, pour 1992, 1993 et les années suivantes, à une part du Fonds s'élevant respectivement à 95 p.c., 90 p.c. et 85 p.c. de la part à laquelle ils avaient droit pour 1991".

Article 14.

Cette disposition est trop vague pour avoir une quelconque portée normative.

Il sera par ailleurs loisible à tout moment au Collège réuni de compléter ou de modifier la réglementation en projet.

Article 16.

Dans le texte néerlandais, il conviendrait d'écrire "bevoegd voor de bijstand aan personen" au lieu de "bevoegd inzake welzijnszorg".

.../...

La même observation vaut également pour la mention précédant les premières signatures.

Observation finale.

La signature des membres du Collège réuni compétents pour la politique de santé est superflue.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,

F. DE KEMPENEER,
J. GIJSSELS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

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 version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. K. VERMASSEN, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.