

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 juni 1997 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, met het oog op toekenning van een huisvestingstoelage voor de minimum-inkomens" (Parl. St., Senaat, 1996-97, nr. 1-538/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 15 juli 1997, 7 oktober 1997, 14 oktober 1997 en 25 november 1997, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 23 juin 1997, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, en vue d'accorder une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimal" (Doc. parl., Sénat, 1996-97, n° 1-538/1), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 15 juillet 1997, 7 octobre 1997, 14 octobre 1997 et 25 novembre 1997, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van wet wil voorzien in de toekenning van een huisvestingstoelage aan bepaalde personen die het bestaansminimum genieten of van wie de inkomsten niet meer bedragen dan het bestaansminimum. De huisvestingstoelage zou met name toegekend worden indien de huisvestingskosten méér bedragen dan een derde van de som van het bestaansminimum en de gezinsbijslag.

Het bedrag van de huisvestingstoelage zou bestaan uit het verschil tussen het effectief aan huisvesting bestede bedrag en het hiervóór bedoelde derde. Het zou echter niet méér mogen bedragen dan een door de Koning jaarlijks te bepalen maximum.

De huisvestingstoelage zou toegekend worden door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, overeenkomstig de regels die gelden voor het toekennen van het bestaansminimum (1).

(1) Met toepassing van artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum zou de Staat aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een toelage verlenen, welke in beginsel 50 % van het bedrag van de huisvestingstoelage zou bedragen.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. De vraag rijst of het voor advies voorgelegde voorstel een aangelegenheid regelt, welke behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het voorstel blijkt immers aanknopingspunten te vertonen, enerzijds, met de bijstand aan personen, waarvan bepaalde aspecten behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), en anderzijds, met de huisvesting, waarvan bepaalde aspecten behoren tot de bevoegdheid van de gewesten (artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet).

2. Om uit te maken of het voorstel de ene dan wel de andere aangelegenheid beoogt te regelen, dient rekening te worden gehouden met de behoefte waaraan het poogt te beantwoorden. De bijstand aan personen is gericht op personen die zich om een of andere reden in een situatie bevinden die hun recht geeft op een bepaalde bijstand vanwege de overheid, terwijl het huisvestingsbeleid gericht is op het bevorderen van de kwaliteit en de kwantiteit van de voor bewoning bestemde gebouwen. De bijstand aan personen veronderstelt het bestaan van een behartigenswaardige toestand bij degenen voor wie de bijstand bedoeld is, terwijl het huisvestingsbeleid in beginsel niet afgestemd is op een dergelijke subjectieve toestand.

.../...

Te dezen blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat de indieners zijn uitgegaan van de vaststelling dat personen uit de lagere welvaartsklassen een groot gedeelte van hun inkomen besteden aan huisvestingskosten. Het toekennen van een huisvestingstoelage is bedoeld om "de meest prangende betaalbaarheidsproblemen" op te vangen (1). De tekst van het voorstel drukt die bedoeling uit door te voorzien in een toelage voor een groep personen die, wat hun inkomen betreft, zich in een behartigenswaardige positie bevinden. De toelage is verbonden met de financiële situatie waarin de betrokken personen zich bevinden, niet met de kenmerken van de woning welke zij betrekken.

Uit al het voorgaande moet afgeleid worden dat het voorstel primair gericht is op het lenigen van een bepaalde financiële nood. Het beoogt derhalve te voorzien in een "bijstand aan personen", in de zin van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3. De voorgestelde regeling strekt tot het toekennen van een huisvestingstoelage aan al wie aan de erin bepaalde voorwaarden voldoet, ongeacht de oorzaak van de behartigenswaardige toestand waarin de betrokkene zich bevindt. De aangelegenheid inzake bijstand aan personen die met het voorstel geregeld wordt, moet bijgevolg meer in het bijzonder gerekend worden tot het "beleid inzake maatschappelijk welzijn", in de zin van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet.

(1) Parl. St., Senaat, 1996-97, nr. 1-538/1, p. 3.

Naar luid van die laatste bepaling behoort dat beleid in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering evenwel van vier soorten aangelegenheden. Opdat de voorgestelde regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren, is dus vereist dat ze in één (of meer) van die uitzonderingen ingepast kan worden. Te dezen zijn alleen de eerste twee uitzonderingen relevant.

3.1. Volgens de eerste uitzondering is de federale overheid bevoegd voor "de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen, overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum" (artikel 5, § 1, II, 2°, a, van de bijzondere wet).

De aldus toegekende bevoegdheid maakt het mogelijk dat de federale overheid, bij het vaststellen van het minimumbedrag van het wettelijk gewaarborgd inkomen, voorziet in een verhoging van dat bedrag ten gunste van personen die zich in een bepaalde noodsituatie bevinden. Die verhoging dient dan wel de vorm aan te nemen van een supplement op het bestaansminimum, en dus o.m. afhankelijk te zijn van het vervullen van de voorwaarden voor het verkrijgen van het bestaansminimum.

De voorgestelde regeling voorziet in een tegemoetkoming van een andere aard. Het gaat hier niet om het verhogen van het bedrag van het bestaansminimum, maar om het creëren van een nieuw recht. De toekenning van dat recht hangt bovendien niet af van het vervuld zijn van alle voorwaarden voor het verkrijgen van een bestaansminimum.

.../...

Ondanks de band die het voorstel legt met de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaans-minimum, kan daarom niet besloten worden tot de bevoegdheid van de federale overheid op grond van de voornoemde uitzondering.

3.2. Volgens de tweede uitzondering is de federale overheid bevoegd inzake "de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de artikelen 1 en 2 en in de hoofdstukken IV, V en VII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen om aanvullende en bijkomende rechten toe te kennen" (artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet).

3.2.1. Het is te dezen niet de vraag of de gemeenschappen bevoegd zouden zijn om een regeling aan te nemen zoals die welke het voorwerp vormt van het voor advies voorgelegde voorstel.

De vraag is enkel of de federale overheid bevoegd is om het recht op een huisvestingstoelage in het leven te roepen.

3.2.2. Uit de aangehaalde tekst van artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet blijkt dat de federale overheid bevoegd blijft om bepaalde "aangelegenheden" te regelen. Die aangelegenheden worden omschreven door te verwijzen naar hetgeen het voorwerp uitmaakt van een aantal artikelen en hoofdstukken van de organieke wet van 8 juli 1976.

.../...

Met name artikel 1 en hoofdstuk IV van die laatste wet zijn voor het onderzoek van het voorliggende voorstel van belang. Artikel 1 bepaalt dat elke persoon recht heeft op maatschappelijke dienstverlening, welke tot doel heeft eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid (1). Aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt de verplichting opgelegd de bedoelde dienstverlening te verzekeren. Hoofdstuk IV van de organieke wet bevat nadere bepalingen i.v.m. de taken van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De maatschappelijke dienstverlening wordt daarin bevestigd als een van de taken waartoe die centra gehouden zijn (zie bijv. de artikelen 57, 57bis en 57ter).

Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, worden de in artikel 5, § 1, II, 2°, a en b, bedoelde aangelegenheden geacht betrekking te hebben op "basisrechten", in de zin van "het minimum dat aan alle in België verblijvende personen gegarandeerd wordt" (2). Het onder de federale bevoegdheid plaatsen van die rechten beantwoordt aan de opvatting dat het gaat om minimale rechten : rechten van die aard kunnen niet vatbaar zijn voor differentiatie tussen de gemeenschappen.

(1) Dit recht is ondertussen erkend als een van de economische, sociale en culturele rechten, gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet (zie inzonderheid artikel 23, derde lid, 2°, in zoverre dit het recht op o.m. sociale bijstand waarborgt).

(2) Toelichting bij het voorstel van wet, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, pp. 13-14.

Met het voor advies voorgelegde voorstel beogen de indieners het thans bestaande minimum op te trekken tot een hoger niveau.

Ten gunste van de bevoegdheid van de federale overheid pleit de vaststelling dat die overheid bevoegd is om de betrokken "aangelegenheid" te regelen, hetgeen in beginsel de bevoegdheid inhoudt om op het betrokken terrein nieuwe initiatieven te nemen. In die optiek zou de federale overheid dus bevoegd zijn, niet enkel om het effectieve genot van de basisrechten te waarborgen, maar ook om het niveau zelf te bepalen van datgene wat (minimaal) vereist is om een menswaardig leven te kunnen leiden (1).

Daartegen kan evenwel aangevoerd worden dat de bevoegdheid van de federale overheid, wat de bijstand aan personen betreft, een uitzondering vormt op de algemene regel van de bevoegdheid van de gemeenschappen. Als uitzondering dient de federale bevoegdheid beperkend geïnterpreteerd te worden. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de federale overheid enkel bevoegd is om te zorgen voor het genot van de basisrechten zoals die in 1993 gewaarborgd waren. Het toekennen van "aanvullende of bijkomende rechten", d.w.z. het optrekken van het niveau van de dienstverlening, zou in die opvatting behoren tot de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenschappen.

(1) In dit advies moet niet ingegaan worden op de vraag óf, en in welke mate, de federale overheid bevoegd zou zijn om het bestaande minimum te verlagen, bijv. door de voorwaarden voor het genot van het recht op maatschappelijke dienstverlening te verstrakken, of door de omvang van de dienstverlening te beperken.

Noch de tekst van artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet, geplaatst in zijn context, noch de economie van die wetsbepaling leiden tot een onbetwistbare interpretatie in de ene of de andere zin. In die omstandigheden dient nagegaan te worden of de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 bepaalde aanwijzingen bevat.

3.2.3. Er is reeds op gewezen dat de indieners van het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet, ervan uitgingen dat de federale overheid bevoegd was voor de "basisrechten"; de gemeenschappen waren bevoegd, inzake maatschappelijke dienstverlening, om "bovenop het federaal gegarandeerde minimum aanvullende rechten (te) waarborgen" (1).

In zijn advies was de Raad van State van oordeel dat die bedoeling onvoldoende tot uiting kwam in de tekst van het voorstel, waarin immers geen sprake was van de bevoegdheid van de gemeenschappen. De Raad suggereerde de tekst op dit punt aan te vullen, en daarbij te preciseren of de bevoegdheid van de gemeenschappen betrekking had op "nieuwe vormen van hulp, dan wel (op) aanvullende hulp, of (op) beide" (2).

(1) Toelichting bij het wetsvoorstel, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, pp. 13-14.

(2) R.v.St., afd. wetg., advies van 18 december 1992, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-2, pp. 2-3.

De indieners van het voorstel hebben hun tekst aangepast in de door de Raad van State gesuggereerde zin (1). Uitdrukkelijk bevestigden zij dat de gemeenschappen bevoegd waren, zowel inzake nieuwe vormen van hulp als inzake aanvullende hulp (2).

Er moet opgemerkt worden dat de aldus in de tekst aangebrachte precisering weliswaar enig licht werpt op de bevoegdheid van de gemeenschappen, doch niet toelaat met zekerheid uit te maken tot waar de federale bevoegdheid zich uitstrekt.

Die zekerheid is er ook niet gekomen tijdens de verdere discussies in Kamer en Senaat.

Uit die discussies blijkt dat de uitzonderingen bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2^o, a en b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 mede bekeken moeten worden in het licht van het behoud van een federale sociale zekerheid. De verdere communautarisering van het beleid inzake maatschappelijk welzijn kon immers gezien worden als een stap in de richting van een federalisering van de sociale zeker-

(1) Zie de voorlopig gecoördineerde tekst van het voorstel, die als basis voor de verdere discussie zou dienen (Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, (4), 4).

(2) Verantwoording van amendement nr. 1, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 409.

heid (1). Omdat het niet de bedoeling was de gemeenschappen voor die aangelegenheid bevoegd te maken, werden de bedoelde uitzonderingen in de bijzondere wet ingeschreven : zij hadden immers betrekking op "het onderste vangnet van de nationaal gebleven sociale zekerheid" (2).

Of die minimale bescherming al dan niet voor uitbreiding door de federale overheid vatbaar zou zijn, is echter een kwestie die niet ter sprake is gekomen.

In de verantwoording van bepaalde amendementen is er wel op gewezen dat de verwijzing, in het voorgestelde artikel 5, § 1, II, 2°, b, naar artikelen en hoofdstukken van de organieke wet niet zou kunnen uitsluiten dat de federale wetgever een andere inhoud zou kunnen geven aan bijv. artikel 1 van de organieke wet, en aldus onrechtstreeks ook een andere inhoud zou kunnen geven aan de bevoegdheidsbepalende regel van de bijzondere wet (3). De bedoelde amendementen, die een redactionele aanpassing

(1) Zie, o.m., verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, pp. 114 en 128.

(2) Verklaring van de Eerste Minister, in verslag namens de Kamercommissie, Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063-7, p. 30. In dezelfde zin : verklaringen van de heer Daras, Parl. Hand., Senaat, 2 juni 1993, p. 2698, en mevrouw Aelvoet, Parl. Hand., Kamer, 13 juli 1993, p. 3361.

(3) Zie het subsidiair amendement geciteerd in het verslag van de Senaatscommissie, hiervoor vermeld, pp. 131-132; amendement nr. 427 van mevrouw Neyts-Uyttebroeck, Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063-2, p. 144.

voorstelden, werden evenwel verworpen zonder dat op de in de verantwoording behandelde kwestie werd ingegaan. Het is derhalve niet duidelijk of de interpretatie van de indieners van de amendementen om principiële redenen werd afgewezen, dan wel of het door de indieners geopperde bezwaar niet als voldoende ernstig werd beschouwd.

3.2.4. In het licht van het voorgaande kan de Raad van State slechts tot een voorzichtige conclusie komen.

Zowel voor de bevoegdheid van de federale overheid als voor diens onbevoegdheid kunnen bepaalde argumenten aangevoerd worden.

De Raad van State meent een lichte voorkeur te moeten uitspreken ten gunste van de bevoegdheid van de federale overheid. Het komt de Raad immers voor dat, als men zou aannemen dat de federale overheid onbevoegd is, dit zou neerkomen op het grotendeels clicheren van de stand van de wetgeving op het ogenblik waarop de bijzondere wet van 16 juli 1993 in werking getreden is. De bevoegdheid van de federale overheid m.b.t. de aangelegenheden bedoeld in artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou dan gereduceerd worden tot een bevoegdheid om de in die bepaling genoemde artikelen en hoofdstukken toe te passen, en zou niet de bevoegdheid inhouden om die artikelen en hoofdstukken te wijzigen.

Een dergelijke reductie van wat normaal onder de bevoegdheid van een overheid verstaan moet worden, kan moeilijk aangenomen worden zonder dat zulks met zoveel

.../...

woorden blijkt uit de tekst zelf van de betrokken bevoegdheidsbepalende regel of, minstens, uit de parlementaire voorbereiding ervan. Aangezien de tekst zelf van artikel 5, § 1, II, 2º, b, voor twee interpretaties vatbaar is, en aangezien uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 niet blijkt dat is geopteerd voor het clicheren van de betrokken aangelegenheid, bekeken vanuit het oogpunt van de federale overheid, meent de Raad van State dat moeilijk afgeweken kan worden van het beginsel dat een wetgever, binnen het hem toegewezen domein, over de bevoegdheid beschikt om zelf de inhoud van de toepasselijke rechtsregels te bepalen.

3.2.5. Er aldus van uitgaande dat de federale overheid bevoegd is om het niveau van de "basisrechten" te bepalen, moet aangenomen worden dat die overheid bevoegd is om het recht op een huisvestingstoelage als een dergelijk recht te erkennen. Dat recht kán immers beschouwd worden als behorend tot het minimum dat vereist is om een menswaardig leven te kunnen leiden.

De federale overheid is dan bevoegd om de toekenning van dat recht te regelen, binnen het kader van de wetgeving inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Het feit dat de voorgestelde regeling ingevoerd wordt in de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, en niet in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, staat er niet aan in de weg dat die regeling ingepast kan worden in de uitzondering van

.../...

artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Als de verwijzing, in de laatstgenoemde bepaling, naar bepaalde artikelen en hoofdstukken van de wet van 8 juli 1976 niet uitgelegd wordt als een cliché van de bestaande toestand (zie punt 3.2.4), moet immers aangenomen worden dat de federale wetgever de "aangelegenheden" die thans in de bedoelde artikelen en hoofdstukken geregeld worden, kan wijzigen en o.m. kan aanvullen door een regeling die het voorwerp uitmaakt van een andere wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

1. De toekenning van een huisvestingstoelage is o.m. afhankelijk van het bedrag van de "huisvestingskosten". Dit begrip, dat aldus van bijzonder belang is, wordt in het voorstel echter niet gedefinieerd (1).

De wetgever dient te oordelen of het, om betwistingen te vermijden, niet wenselijk is om een dergelijke definitie in de tekst van de wet op te nemen of, minstens, om opdracht te geven aan de Koning om te bepalen wat onder "huisvestingskosten" verstaan moet worden.

(1) In de toelichting bij het voorstel wordt een exemplatieve opsomming van huisvestingskosten gegeven : daartoe "behoren de huurkosten (inclusief andere woonuitgaven ten laste van de huurder, onder andere brandverzekering, onderhoud gemeenschappelijke ruimten en dergelijke) en de hypothecaire afbetaling" (p. 1).

2. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 19bis, § 1, schrijve men : "Aan elke persoon aan wie het bestaansminimum wordt toegekend of ...".

3. De eerste volzin van het voorgestelde artikel 19bis, § 2, redigere men als volgt : "Het bedrag van de huisvestingstoelage is gelijk aan het verschil tussen de effectief gedragen huisvestingskosten en het in § 1 bepaalde derde.".

4. Volgens het voorgestelde artikel 19bis, § 2, in fine, kan de Koning het maximumbedrag moduleren per gemeente of per arrondissement.

Het verdient aanbeveling om in de tekst van de wet te bepalen op grond van welke criteria dit moet gebeuren (1).

(1) In de toelichting bij het voorstel wordt gepreciseerd dat de Koning de bedragen kan moduleren, "gelet op de regionale verschillen in de huurmarkt" (p. 8).

PORTEE DE LA PROPOSITION

La proposition de loi soumise pour avis entend prévoir l'octroi d'une allocation de logement à certaines personnes bénéficiant du minimum de moyens d'existence ou dont les revenus ne dépassent pas le minimum de moyens d'existence. L'allocation de logement serait notamment accordée si les dépenses de logement excèdent le tiers de la somme du minimum de moyens d'existence et des prestations familiales.

Le montant de l'allocation de logement consisterait en la différence entre le montant effectivement consacré au logement et le tiers susvisé. Il ne pourrait toutefois excéder un maximum fixé chaque année par le Roi.

L'allocation de logement serait octroyée par le centre public d'aide sociale conformément aux règles applicables à l'octroi du minimum de moyens d'existence (1).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. La question se pose de savoir si la proposition soumise pour avis règle une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale. En effet, la proposition présente un

(1) En application de l'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, l'Etat accorderait au centre public d'aide sociale une subvention qui, en principe, serait égale à 50 % du montant de l'allocation de logement.

lien, d'une part, avec l'aide aux personnes, dont certains aspects sont de la compétence des communautés (article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et, d'autre part, avec le logement, dont certains aspects sont de la compétence des régions (article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale).

2. Pour déterminer si la proposition vise à régler l'une ou l'autre matière, il faut tenir compte du besoin auquel elle tente de répondre. L'aide aux personnes s'adresse aux personnes qui, pour telle ou telle raison, se trouvent dans une situation qui leur donne droit à une aide déterminée des pouvoirs publics, alors que la politique du logement a pour but de promouvoir la qualité et la quantité des immeubles affectés au logement. L'aide aux personnes présume l'existence d'une situation de détresse qui justifie l'aide destinée à ses bénéficiaires, alors que la politique du logement ne s'articule pas, en principe, autour d'une pareille situation subjective.

En l'espèce, il ressort des développements se rapportant à la proposition de loi que les auteurs sont partis de la constatation que des personnes des classes moins favorisées consacrent une partie importante de leurs revenus aux dépenses de logement. L'octroi d'une allocation de logement a pour but de remédier "aux problèmes de solvabilité les plus pressants" (1). Le texte de la proposition exprime cet objectif en prévoyant une allocation pour

(1) Doc. parl., Sénat, 1996-97, n° 1-538/1, p. 3.

un groupe de personnes qui, en ce qui concerne leurs revenus, se trouvent dans une situation de détresse. L'allocation est liée à la situation financière dans laquelle se trouvent les personnes concernées, et non aux caractéristiques du logement qu'elles occupent.

Il faut déduire de tout ce qui précède que la proposition est destinée, en premier lieu, à soulager certains besoins financiers. Elle a dès lors pour objet de prévoir une "aide aux personnes", au sens de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. La réglementation proposée tend à octroyer une allocation de logement à tous ceux qui répondent aux conditions qu'elle fixe, nonobstant la cause de la situation de détresse dans laquelle se trouvent les intéressés. Par conséquent, la matière concernant l'aide aux personnes que règle la proposition, doit être rattachée plus particulièrement à la "politique d'aide sociale", au sens de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale.

Selon cette dernière disposition, cette politique est en principe de la compétence des communautés, à l'exception toutefois de quatre types de matières. Pour que la réglementation proposée soit de la compétence de l'autorité fédérale, il importe donc qu'elle puisse s'inscrire dans l'une de ces exceptions (ou plusieurs d'entre elles). En l'espèce, seules les deux premières exceptions sont pertinentes.

.../...

3.1. Selon la première exception, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne "la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence" (article 5, § 1er, II, 2°, a, de la loi spéciale).

La compétence ainsi accordée permet à l'autorité fédérale, en fixant le montant minimum du revenu légalement garanti, de prévoir une augmentation de ce montant au bénéfice de personnes se trouvant dans un état de nécessité déterminé. Cette augmentation doit toutefois prendre la forme d'un supplément au minimum de moyens d'existence, et donc dépendre, entre autres, de ce que sont réunies les conditions régissant l'obtention du minimum de moyens d'existence.

La réglementation proposée prévoit une intervention d'une nature différente. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'augmenter le montant du minimum de moyens d'existence, mais de créer un nouveau droit. Pour que ce droit soit octroyé, il ne faut pas, en outre, que toutes les conditions régissant l'obtention d'un minimum de moyens d'existence soient remplies.

En dépit du rapport que la proposition établit avec la législation relative à l'institution du droit à un minimum de moyens d'existence, il ne peut être conclu, pour cette raison, à la compétence de l'autorité fédérale sur la base de l'exception précitée.

.../...

3.2. Selon la deuxième exception, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne les "matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale, sans préjudice de la compétence des communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires" (article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale).

3.2.1. La question n'est pas de savoir, en l'espèce, si les communautés seraient compétentes pour adopter une réglementation telle que celle qui fait l'objet de la proposition soumise pour avis.

Il s'agit seulement de savoir s'il est au pouvoir de l'autorité fédérale de créer le droit à une allocation de logement.

3.2.2. Il résulte du texte cité de l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale, que l'autorité fédérale demeure compétente pour régler certaines "matières". Ces matières sont définies par référence à l'objet d'un nombre d'articles et de chapitres de la loi organique du 8 juillet 1976.

L'article 1er et le chapitre IV, notamment, de cette dernière loi présentent un intérêt pour l'analyse de la présente proposition. L'article 1er dispose que toute personne a droit à l'aide sociale qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité

.../...

humaine (1). L'obligation est faite aux centres publics d'aide sociale d'assurer l'aide visée. Le chapitre IV de la loi organique comporte des dispositions plus précises en ce qui concerne les missions des centres publics d'aide sociale. L'aide sociale y est confirmée comme l'une des missions imparties aux centres (voir, par exemple, les articles 57, 57bis et 57ter).

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les matières visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, a et b, sont réputées se rapporter à des "droits de base", dans le sens du "minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique" (2). Faire relever ces droits de l'autorité fédérale répond à l'idée qu'il s'agit de droits minimums : des droits de cette nature ne peuvent donner lieu à une différenciation entre les communautés.

En élaborant la proposition soumise pour avis, les auteurs visent à porter le minimum existant actuellement à un niveau plus élevé.

(1) Entre-temps, ce droit a été reconnu comme l'un des droits économiques, sociaux et culturels, garantis par l'article 23 de la Constitution (voir en particulier l'article 23, alinéa 3, 2°, dans la mesure où il garantit, entre autres, le droit à l'aide sociale).

(2) Développements se rapportant à la proposition de loi, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, pp. 13-14.

En faveur de la compétence de l'autorité fédérale, il faut constater qu'il est au pouvoir de cette dernière de régler la "matière" concernée, ce qui implique en principe la compétence pour prendre de nouvelles initiatives dans le domaine considéré. Dans cette optique, l'autorité fédérale serait donc compétente, non seulement pour garantir la jouissance effective des droits de base, mais également pour déterminer elle-même le niveau de ce qui est requis (au minimum) pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine (1).

Dans un sens contraire, on peut toutefois alléguer que la compétence de l'autorité fédérale, en ce qui concerne l'aide aux personnes, fait exception à la règle générale de la compétence des communautés. En tant qu'exception, la compétence fédérale doit être interprétée de manière restrictive. La conclusion qui pourrait être tirée de ce qui précède est que l'autorité fédérale est uniquement compétente pour veiller à la jouissance des droits de base tels qu'ils étaient garantis en 1993. L'octroi de "droits supplémentaires ou complémentaires", c'est-à-dire l'augmentation du niveau de l'aide sociale, serait, selon cette thèse, de la compétence exclusive des communautés.

Ni le texte de l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale, placé dans son contexte, ni l'économie de

(1) Le présent avis n'entrera pas dans la question de savoir si, et dans quelle mesure, il serait au pouvoir de l'autorité fédérale d'abaisser le minimum existant, par exemple en rendant plus strictes les conditions pour bénéficier du droit à l'aide sociale, ou en limitant l'étendue de cette dernière.

cette disposition législative ne mènent à une interprétation incontestable dans l'un ou l'autre sens. Dans ces conditions, il faut vérifier si les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 comportent certaines indications.

3.2.3. Il a déjà été relevé que les auteurs de la proposition dont est issue la loi spéciale, sont partis du principe que l'autorité fédérale était compétente en ce qui concerne les "droits de base"; les communautés étaient compétentes, en matière d'aide sociale, pour "garantir des droits complémentaires au minimum garanti au niveau fédéral" (1).

Dans son avis, le Conseil d'Etat a estimé que cette intention n'apparaissait pas suffisamment du texte de la proposition, qui ne faisait pas état, en effet, de la compétence des communautés. Le Conseil suggéra de compléter le texte sur ce point et de préciser, à cet égard, si la compétence des communautés portait sur des "formes nouvelles d'aide, sur une aide complémentaire, ou sur les deux" (2).

(1) Développements se rapportant à la proposition de loi, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, pp. 13-14.

(2) C.E., section de législation, avis du 18 décembre 1992, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-2, pp. 2-3.

Les auteurs de la proposition ont adapté leur texte dans le sens suggéré par le Conseil d'Etat (1). Ils confirmeront explicitement que les communautés étaient compétentes, tant en ce qui concerne les formes nouvelles d'aide qu'en ce qui concerne l'aide complémentaire (2).

Il faut observer que si la précision ainsi apportée au texte éclaire un tant soit peu la compétence des communautés, elle ne permet cependant pas de déterminer de manière certaine jusqu'où s'étend la compétence fédérale.

Cette certitude n'est pas davantage apparue au cours de la suite des débats à la Chambre et au Sénat.

Il ressort de ces débats que les exceptions visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, a et b, de la loi spéciale du 8 août 1980 doivent notamment être envisagées sous l'angle du maintien d'une sécurité sociale fédérale. La poursuite de la communautarisation de la politique relative au bien-être social pouvait en effet être vue comme un pas vers une fédéralisation de la sécurité sociale (3). Comme l'intention

(1) Voir le texte coordonné provisoire de la proposition, qui devait servir de base pour la suite des débats (Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, (4), 4).

(2) Justification de l'amendement n° 1, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 409.

(3) Voir, notamment, le rapport fait au nom de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, pp. 114 et 128.

n'était pas de rendre les communautés compétentes pour cette matière, les exceptions visées furent inscrites dans la loi spéciale : en effet, elles concernaient "l'ultime protection offerte par la sécurité sociale restée nationale" (1).

La question de savoir si cette protection minimale pourrait ou ne pourrait pas être étendue par l'autorité fédérale, n'a toutefois pas été évoquée.

Dans la justification de certains amendements, il a cependant été souligné que la référence que fait l'article 5, § 1er, II, 2^o, b, proposé, à des articles et des chapitres de la loi organique ne pourrait exclure que le législateur fédéral puisse donner un autre contenu, par exemple, à l'article 1er de la loi organique, et qu'il puisse ainsi également donner, indirectement, un autre contenu à la règle répartitrice de compétences de la loi spéciale (2). Les amendements concernés, qui proposaient un remaniement rédactionnel, furent toutefois rejetés sans que la question abordée dans la justification ait été prise en compte. Il n'est pas clair, dès lors, si l'interprétation

(1) Déclaration du Premier Ministre, dans le rapport fait au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1992-93, n^o 1063-7, p. 30. Dans le même sens : déclarations de M. Daras, Ann. parl., Sénat, 2 juin 1993, p. 2698, et de Mme Aelvoet, Ann. parl., Chambre, 13 juillet 1993, p. 3361.

(2) Voir l'amendement subsidiaire cité dans le rapport de la commission du Sénat, précité, pp. 131-132; amendement n^o 427 de Mme Neyts-Uyttebroeck, Doc. parl., Chambre, 1992-93, n^o 1063-2, p. 144.

des auteurs des amendements fut rejetée pour des raisons de principe, ou si leur objection fut considérée comme trop peu sérieuse.

3.2.4. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat ne peut formuler qu'une conclusion prudente.

Certains arguments peuvent être avancés tant en faveur de la compétence de l'autorité fédérale qu'en faveur de son incompétence.

Le Conseil d'Etat estime devoir exprimer une légère préférence pour la compétence de l'autorité fédérale. En effet, il est d'avis que, si l'on admet que l'autorité fédérale est incompétente, cela équivaldrait à figer en grande partie l'état de la législation au moment où la loi spéciale du 16 juillet 1993 est entrée en vigueur. La compétence de l'autorité fédérale relativement aux matières visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 se réduirait alors à une compétence d'appliquer les articles et chapitres mentionnés par cette disposition, et n'emporterait pas la compétence de les modifier.

Une pareille réduction de ce qu'il faut normalement entendre par la compétence d'une autorité, ne peut guère se concevoir si elle n'est pas exprimée explicitement dans le texte même de la règle attributive de compétences concernée ou, du moins, dans ses travaux préparatoires. Dès lors que le texte même de l'article 5, § 1er, II, 2°, b, peut faire l'objet de deux interprétations, et qu'il ne ressort pas des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993

.../...

que le choix s'est porté sur le verrouillage de la matière concernée, vue sous l'angle de l'autorité fédérale, le Conseil d'Etat estime qu'il ne peut guère être dérogé au principe selon lequel le législateur est investi, dans le domaine qui lui est attribué, du pouvoir de déterminer lui-même la teneur des règles de droit applicables.

3.2.5. Partant donc du principe que l'autorité fédérale est compétente pour déterminer le niveau des "droits de base", il faut présumer que cette autorité est compétente pour reconnaître comme tel le droit à une allocation de logement. En effet, ce droit peut être considéré comme relevant du minimum requis pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par conséquent, il est au pouvoir de l'autorité fédérale de régler l'octroi de ce droit, dans le cadre de la législation relative aux centres publics d'aide sociale.

Le fait que la réglementation proposée soit incorporée à la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, et non à la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale, ne s'oppose pas à ce que cette réglementation puisse s'inscrire dans l'exception faite à l'article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980. Si la référence, faite dans cette dernière disposition, à certains articles et chapitres de la loi du 8 juillet 1976 n'est pas interprétée comme un verrouillage de la situation existante (voir le point 3.2.4), il faut admettre, en effet, que le législateur fédéral est en droit de modifier les "matières" réglées à

.../...

présent par les articles et chapitres précités, et notamment de les compléter par une réglementation qui fait l'objet d'une autre loi.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

1. L'octroi d'une allocation de logement dépend, entre autres, du montant des "dépenses de logement". Cette notion, qui revêt donc une importance particulière, n'est toutefois pas définie dans la proposition (1).

Il appartient au législateur d'apprécier si, pour éviter des contestations, il ne serait pas souhaitable d'incorporer une pareille définition au texte de la loi ou, à tout le moins, de confier au Roi le soin de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par "dépenses de logement".

2. Dans la version néerlandaise de l'article 19bis, § 1er, proposé, il conviendrait d'écrire : "Aan elke persoon aan wie het bestaansminimum wordt toegekend of ...".

(1) Les développements se rapportant à la proposition donnent une énumération illustrative des dépenses de logement : figurent au nombre de ces dépenses "le loyer (y compris les autres frais de logement à charge du locataire, comme l'assurance-incendie, l'entretien des espaces communs, etc.) et le remboursement d'un emprunt hypothécaire" (p. 1).

3. Il y aurait lieu de rédiger comme suit la première phrase de l'article 19bis, § 2, proposé : "Le montant de l'allocation de logement est égal à la différence entre les dépenses de logement effectivement engagées et le tiers prévu au § 1er".

4. Selon la fin de l'article 19bis, § 2, proposé, le Roi peut moduler le montant maximum par commune ou par arrondissement.

Il est recommandé d'indiquer, dans le texte de la loi, sur la base de quels critères cette modulation doit s'opérer (1).

(1) Les développements se rapportant à la proposition précisent que le Roi peut moduler les montants "pour tenir compte des différences régionales sur le marché locatif" (p. 8).

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

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.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER