

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.512/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 avril 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998", a donné le 23 mai 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.512/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 april 2001 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 21 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 1998", heeft op 23 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Comme l'indique l'exposé des motifs, l'ordonnance en projet vise à autoriser le Gouvernement à augmenter jusqu'à sept pour cent la part de la dotation générale aux communes qui est destinée aux centres publics d'aide sociale.

L'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998 dispose en effet :

"Art. 4. Cinq pour cent de la dotation générale, destinés à être répartis entre les centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, sont prélevés pour être attribués à cet effet à la Commission communautaire commune."

La rédaction de cette disposition résulte, à l'origine, d'une suggestion de la section de législation du Conseil d'Etat (1), suggestion précédée du commentaire suivant :

"Le prélèvement visé est prévu par l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

L'article 5 du projet tient compte des enseignements de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 4/91 du

(1) Avis 22.962/2, donné le 13 décembre 1993 sur l'avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc. C.R.B.C., A-290/1-93/94, p.23).

21 mars 1991; la Région de Bruxelles-Capitale n'est cependant pas compétente pour désigner celui des organes de la Commission communautaire commune qui sera chargé de déterminer les critères de répartition du subside destiné aux centres publics d'aide sociale.".

L'arrêt n° 4/91 du 21 mars 1991 de la Cour d'arbitrage, auquel cet avis fait référence, statue sur un recours en annulation introduit contre l'article 3 du décret du Conseil régional wallon du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes et est motivé comme suit :

"B.4.2. L'article 3 attaqué de ce décret dispose :

"Une part de 5 % de la dotation générale annuelle définie à l'article 1er est répartie entre les communes de la Région wallonne par l'Exécutif, sur base de critères qu'il définit".

B.4.3.a. Cette disposition ne peut être interprétée comme accordant à l'Exécutif une habilitation à ce point large que le Conseil régional wallon aurait abandonné complètement une compétence qui lui est propre.

Il ressort de la lecture des travaux préparatoires à cette disposition qu'elle a pour objet le financement indirect des centres publics d'aide sociale (C.P.A.S.) établis sur le territoire de la Région wallonne.

B.4.3.b. L'article 4 de l'avant-projet de décret était ainsi rédigé :

"Après déduction du pourcentage de 5 % alloué au Fonds spécial de l'aide sociale en exécution de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale, la part de la dotation générale des communes est divisée en deux parties (...)" (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988-1989) n° 1, p. 11).

B.4.3.c. A la suite de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Conseil régional wallon, op. cit., ibid.), le législateur régional wallon a décidé de supprimer la

.../...

référence à la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.. Un prélèvement de 5 % sur la dotation générale des communes remplacerait l'ancien "Fonds spécial de l'aide sociale" et serait, dès lors, destiné aux C.P.A.S. wallons; il ne profiterait qu'indirectement aux C.P.A.S., puisque la disposition décrétalement incriminée a chargé l'Exécutif d'octroyer ce prélèvement, sur base de critères qu'il définit, aux communes, lesquelles devraient les affecter ensuite aux C.P.A.S. (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988-1989), n° 1, p. 3 et n° 7, p. 3).

B.5. Par l'article 22, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la Région wallonne s'est vu attribuer 28,3451 milliards de francs. Cette somme se décompose comme suit :

- Fonds des communes : 25.298,7
- Fonds des provinces : 3.046,5

Le législateur spécial n'a pas attribué directement aux Communautés la part du Fonds des communes destinée au financement des C.P.A.S. Cependant, ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne permettent de présumer que le législateur spécial aurait entendu supprimer le financement des C.P.A.S. alors qu'aucun autre mode n'a été prévu pour leur financement. En outre, en l'absence d'indication contraire dans le texte et dans les travaux préparatoires de la loi spéciale précitée et, alors que le législateur spécial a veillé à ce que toutes les autres matières attribuées aux Communautés disposent des mêmes montants de financement que dans le passé, il faut considérer que les parts respectivement attribuées antérieurement au financement des communes et à celui des C.P.A.S. sont demeurées inchangées.

Il en résulte que l'article 22, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 oblige la Région wallonne à prélever sur les fonds qui lui sont attribués, la part anciennement réservée dans le Fonds des communes au financement des C.P.A.S.

B.6. Pour le surplus, il résulte des compétences respectivement attribuées aux Communautés par l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1988 et aux Régions par l'article 6, § 1er, VIII, de la même loi spéciale que la Région wallonne n'est pas habilitée à

.../...

répartir, selon des critères déterminés par son Exécutif, les sommes attribuées aux communes en vue du financement des C.P.A.S. C'est aux Communautés française et germanophone que revient en effet cette double compétence, laquelle relève de la compétence générale qui leur a été attribuée en matière d'aide sociale."

Si l'on suit l'enseignement de cet arrêt, l'article 22, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 oblige la Région de Bruxelles-Capitale à prélever sur les moyens qui lui sont attribués, la part anciennement réservée dans le Fonds des communes au financement des centres publics d'aide sociale, tandis que cette part doit être répartie entre ces centres par la Commission communautaire commune.

La loi spéciale n'habilite toutefois nullement les Régions à augmenter cette part.

L'arrêt n° 4/91 a en effet déduit l'obligation de prélèvement en question du fait que les montants fixés l'article 22, § 1er, de la loi spéciale, correspondaient aux parts attribuées antérieurement à chaque région dans le Fonds des communes, et que, dans ces parts régionales, était comprise celle destinée aux centres publics d'aide sociale en vertu de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Le considérant B.5. de l'arrêt 4/91 précité précise du reste que les Régions ont l'obligation de prélever sur les fonds qui leur ont été attribués, "la part anciennement réservée dans le Fonds des communes au financement des C.P.A.S."

Il ne peut donc être inféré de l'article 22, § 1er, de la loi spéciale, lu à la lumière de cet arrêt de la Cour

.../...

d'arbitrage, que les Régions pourraient fixer librement cette part, et participer ainsi à un financement complémentaire des centres publics d'aide sociale.

Ces centres relèvent en effet, dans la Région de Bruxelles-Capitale, de la compétence de la Commission communautaire commune. Et, comme la Cour d'arbitrage l'a déjà rappelé à plusieurs reprises, il n'appartient pas aux autres autorités d'intervenir dans le financement d'une matière pour lesquelles elles ne sont pas compétentes, puisque la fixation des moyens financiers destinés à une matière relève de l'acte de régler cette matière (2).

Il en résulte que l'ordonnance en projet excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

(2) Cour d'arbitrage, arrêts 54/96, considérant B.5.; 30/2000, considérant B.2.1.; 56/2000, considérant B.3..

Onderzoek van het ontwerp

Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, strekt de ontworpen ordonnantie ertoe de Regering te machtigen om het deel van de algemene dotatie aan de gemeenten dat bestemd is voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, op te trekken tot zeven procent.

Artikel 4 van de ordonnantie van 21 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 1998 bepaalt immers :

"Art. 4. Vijf percent van de algemene dotatie, bestemd om verdeeld te worden onder de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, worden afgehouden om daartoe toegekend te worden aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.".

De redactie van deze bepaling is oorspronkelijk het gevolg van een voorstel van de afdeling wetgeving van de Raad van State (1), aan welk voorstel de volgende commentaar voorafging :

-
- (1) Advies 22.962/2, gegeven op 13 december 1993 over een voorontwerp van ordonnantie dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 10 maart 1994 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Gedr. st., BHR, A.-290/1-93/94, blz. 23).

.../...

"In de bedoelde afhouding wordt voorzien in artikel 105 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Artikel 5 van het ontwerp houdt rekening met de lering van het arrest van het Arbitragehof nr. 4/91 van 21 maart 1991; het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is evenwel niet bevoegd om het orgaan van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan te wijzen dat belast zou worden met het vaststellen van de criteria voor de verdeling van de subsidie bestemd voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn."

Arrest nr. 4/91 van 21 maart 1991 van het Arbitragehof, waarnaar dit advies verwijst, doet uitspraak over een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen artikel 3 van het decreet van de Waalse gewestraad van 20 juli 1989 tot vaststelling van de regelen inzake algemene financiering van de Waalse gemeenten en wordt gemotiveerd als volgt :

"B.4.2. Het bestreden artikel 3 van het decreet bepaalt :

"Une part de 5% de la dotation générale annuelle définie à l'article 1er est répartie entre les communes de la Région wallonne par l'Exécutif, sur base de critères qu'il définit".

B.4.3.a. Die bepaling kan niet aldus worden geïnterpreteerd dat zij aan de Executieve de bevoegdheid verleent om het gedeelte van 5% volgens eigenmachtig vast te stellen criteria om te slaan. De Gewestraad kan immers niet worden geacht de Executieve een dermate ruime machtiging te hebben gegeven, dat hij van een eigen bevoegdheid afstand zou hebben gedaan.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die bepaling de indirecte financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (O.C.M.W.) op het grondgebied van het Waalse Gewest tot doel heeft.

.../...

B.4.3.b. Artikel 4 van het voorontwerp van decreet luidde als volgt;

"Après déduction du pourcentage de 5 % alloué au Fonds spécial de l'aide sociale en exécution de l'article 105 de la loi du 8 juillet 1976 organique des Centres publics d'aide sociale, la part de la dotation générale des communes est divisée en deux parties (...)" (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988-1989) n° 1, p. 11).

B.4.3.c. Ingevolge het advies van de Raad van State (Doc. Conseil régional wallon, op. cit., ibid.), besloot de Waalse Gewestgever de verwijzing naar de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de O.C.M.W.'s weg te laten. Een inhouding van 5% op de algemene dotatie van de gemeenten zou in de plaats komen voor het vroegere "Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn" en derhalve bestemd zijn voor de Waalse O.C.M.W.'s; de inhouding zou de O.C.M.W.'s enkel onrechtstreeks ten goede komen, omdat de aangevochten decreetbepaling de Executieve immers opdracht gaf die inhouding overeenkomstig door haar te bepalen criteria aan de gemeenten toe te kennen, die ze daarna voor de O.C.M.W.'s dienden aan te wenden (Doc. Conseil régional wallon, 105 (1988-1989), p. 3 et n° 7, p. 3).

B.5. Bij artikel 22, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, werd aan het Waalse Gewest 28,3451 miljard frank toegewezen, die als volgt uiteenvallen :

- Fonds des communes : 25.298,7
- Fonds des provinces : 3.046,5

De bijzondere wetgever heeft het voor de financiering van de O.C.M.W.'s bestemde gedeelte van het Gemeentefonds niet rechtstreeks aan de Gemeenschappen toegewezen. Toch kan noch uit de tekst noch uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de financiering van de O.C.M.W.'s zou hebben willen afschaffen nu in geen andere wijze van financiering is voorzien. Aangezien de tekst en de parlementaire voorbereiding van de voormelde bijzondere wet

.../...

niets anders vermelden en de bijzondere wetgever ervoor heeft gezorgd dat voor alle andere, aan de Gemeenschappen toegewezen, aangelegenheden dezelfde kredieten als in het verleden beschikbaar worden gesteld, moet voorts worden aangenomen dat de voorheen respectievelijk voor de financiering van de gemeenten en voor die van de O.C.M.W.'s toegewezen gedeelten onveranderd zijn gebleven.

Bijgevolg verplicht artikel 22, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 het Waalse Gewest de aan het Gewest toegewezen fondsen van het voorheen in het Gemeentefonds voor de financiering van de O.C.M.W.'s gereserveerde gedeelte in te houden.

B.6. Voor het overige vloeit uit de respectievelijk bij artikel 5, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 aan de Gemeenschappen, en de bij artikel 6, § 1, VIII, van die wet aan de Gewesten toegewezen bevoegdheden voort dat het Waalse Gewest de Executieve er niet kan toe machtigen de voor de financiering van de O.C.M.W.'s aan de gemeenten toegewezen bedragen volgens door haar vast te stellen criteria om te slaan. Aan de Franse en de Duitstalige Gemeenschap komt immers die dubbele bevoegdheid toe als onderdeel van de hun inzake maatschappelijk welzijn toegewezen algemene bevoegdheid."

Als men de lering van dat arrest volgt, verplicht artikel 22, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de middelen die het toegewezen krijgt het gedeelte in te houden dat vroeger in het Gemeentefonds bestemd was voor de financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, terwijl dit gedeelte onder die centra moet worden verdeeld door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De bijzondere wet machtigt de Gewesten evenwel in geen geval om dat gedeelte te verhogen.

.../...

Arrest nr. 4/91 heeft de verplichting tot inhouding in kwestie immers afgeleid uit het feit dat de bedragen vastgesteld in artikel 22, § 1, van de bijzondere wet, overeenstemden met de vroegere, in het Gemeentefonds aan elk Gewest toegewezen bedragen, en dat in die voor de Gewesten bestemde bedragen het gedeelte was vervat dat krachtens artikel 105 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn was bestemd voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Overweging B.5. van voormeld arrest 4/91 preciseert overigens dat de Gewesten verplicht zijn op de hun toegewezen fondsen "het voorheen in het gemeentefonds voor de financiering van de O.C.M.W.'s gereserveerde gedeelte in te houden".

Uit artikel 22, § 1, van de bijzondere wet, gelezen in het licht van dat arrest van het Arbitragehof, mag dus niet worden afgeleid dat de Gewesten dat gedeelte vrij zouden kunnen vaststellen en aldus deelnemen aan een aanvullende financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Die centra vallen immers, in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. En, zoals het Arbitragehof er reeds herhaaldelijk op heeft gewezen, staat het niet aan de andere overheden een rol te spelen in de financiering van een aangelegenheid waarvoor ze niet bevoegd zijn, aangezien het vaststellen van de financiële middelen voor een

.../...

aangelegenheid behoort tot het regelen van die
aangelegenheid (2).

Daaruit volgt dat de ontworpen ordonnantie de
bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te
buiten gaat.

(2) Arbitragehof, arresten 54/96, overweging B.5.;
30/2000, overweging B.2.1.; 56/2000, overweging B.3..

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

C. COUVREUR,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M. L. JANS,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. L. JANS, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. COUVREUR

Y. KREINS