

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
11-03-2002
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE
-----KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.101/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
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 5 mars 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales", a donné le 7 mars 2002 l'avis suivant :

ADVIES 33.101/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 maart 2002 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 8 april 1993 houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën", heeft op 7 maart 2002 het volgende advies gegeven :

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

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'avant-projet soumis au Haut Collège a pour but d'établir un mécanisme qui permette de maintenir, au profit des communes, un coût de financement le plus bas possible. En effet, la dette totale des communes bruxelloises, qui s'élève aujourd'hui à près de 750 millions €, pâtit lourdement de la moindre augmentation du coût de financement, ce qui entraîne dès lors des difficultés financières parfois insurmontables pour certaines d'entre elles.

La réforme envisagée vise donc à créer un «centre de coordination financier», au sein du Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales, qui gérerait de manière professionnelle et centralisée la dette des communes qui le désirent.

Dans le souci d'assurer le plus rapidement possible un mode de gestion efficace de la dette communale, il est demandé au Haut Collège d'examiner le texte sous le bénéfice de l'urgence. La situation de trésorerie de plusieurs communes connaît en effet de graves problèmes, encore aggravés, notamment, par le retard pris par le pouvoir fédéral dans le versement de la part du précompte immobilier qui leur revient. Enfin, la bonne exécution des budgets communaux, tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, se voit entravée par ces coûteux contretemps."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

.../...

Formalités préalables

L'avant-projet d'ordonnance octroie des missions supplémentaires au Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales.

L'article 5, § 1^{er}, de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales, prévoit une dotation annuelle au Fonds "pour lui permettre de remplir ses obligations visées à l'article 2 ainsi que pour assurer les charges que le Fonds assume dans le cadre des conventions conclues avec les communes". Le paragraphe 2, alinéa 2, du même article, octroie au Fonds le bénéfice de la garantie de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il en résulte que l'ordonnance en projet est, directement ou indirectement, de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour la Région. L'avant-projet doit donc être soumis à l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 5, 1^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire ⁽¹⁾.

Compétence de l'auteur de l'acte

La nouvelle mission que l'article 2 de l'avant-projet confère au Fonds est étendue, notamment aux centres publics d'aide sociale et aux "associations visées au chapitre 12 (lire : XII) de la loi organique sur les CPAS (lire : loi organique des centres publics d'aide sociale) du 8 juillet 1976."

⁽¹⁾ Cet arrêté royal est applicable, tant que n'aura pas été adopté un arrêté relatif au contrôle administratif et budgétaire propre à la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 71, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Le financement des centres publics d'aide sociale de la Région bilingue de Bruxelles- Capitale relève de la compétence de la Commission communautaire commune. En effet, cette matière appartient à la compétence générale attribuée aux communautés en matière d'aide sociale par l'article 5, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽²⁾.

Interrogé sur le point de savoir si l'ordonnance en projet n'excédait dès lors pas les compétences de la Région, le fonctionnaire délégué a fourni la réponse suivante :

"... l'objectif du texte est d'offrir un service financier aux communes, ainsi qu'aux pouvoirs qui lui sont subordonnés, tels les CPAS, soumis à leur tutelle. En effet, de nombreux liens financiers existent entre commune et CPAS: approbation du budget, obligation pour les communes de combler le déficit des CPAS, avances de trésorerie,... On peut imaginer, dans le dispositif prévu, que les CPAS devront passer par les communes pour accéder aux services du Fonds. Enfin, rappelons qu'aucune obligation n'existe tant pour les CPAS que pour les communes d'adhérer aux mécanismes proposés."

Même si le concours du Fonds reste une faculté pour les centres publics d'aide sociale et les associations visées au chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée, il n'en reste pas moins que les mécanismes mis en place ont une incidence sur les règles relatives à l'organisation et le financement des centres publics d'aide sociale.

Ainsi, pour ne citer qu'un seul exemple, l'article 2, § 3, alinéa 2, 4., en projet, qui autorise le Fonds à conclure des opérations de gestion de la dette, serait, en ce qui concerne les centres publics d'aide sociale, une dérogation à l'article 46, § 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée.

L'objection de compétence qui vient d'être formulée pourrait être rencontrée si la possibilité pour les centres publics d'aide sociale ou pour les associations visées au chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée, de recourir à l'intervention du Fonds pour la gestion de leur dette était prévue par un accord de coopération à conclure entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune.

⁽²⁾ C.A., arrêt n° 4/91, B.6.

A défaut d'un tel accord, les dispositions de l'avant-projet ⁽³⁾ qui habilite le Fonds à étendre sa mission aux centres publics d'aide sociale et aux associations visées au chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976, précitée, seront omises.

⁽³⁾ Il s'agit des articles 2, § 3, alinéa 2; 3, § 4, alinéa 5, § 5, alinéas 1^{er} et 2, § 6, alinéa 5, in fine, § 8; 7, § 4, alinéa 2, en projet, et de l'article 8 de l'avant-projet.

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"L'avant-projet soumis au Haut Collège a pour but d'établir un mécanisme qui permette de maintenir, au profit des communes, un coût de financement le plus bas possible. En effet, la dette totale des communes bruxelloises, qui s'élève aujourd'hui à près de 750 millions €, pâtit lourdement de la moindre augmentation du coût de financement, ce qui entraîne dès lors des difficultés financières parfois insurmontables pour certaines d'entre elles.

La réforme envisagée vise donc à créer un «centre de coordination financier», au sein du Fonds Régional Bruxellois de Refinancement des Trésoreries Communales, qui gérerait de manière professionnelle et centralisée la dette des communes qui le désirent.

Dans le souci d'assurer le plus rapidement possible un mode de gestion efficace de la dette communale, il est demandé au Haut Collège d'examiner le texte sous le bénéfice de l'urgence. La situation de trésorerie de plusieurs communes connaît en effet de graves problèmes, encore aggravés, notamment, par le retard pris par le pouvoir fédéral dans le versement de la part du précompte immobilier qui leur revient. Enfin, la bonne exécution des budgets communaux, tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, se voit entravée par ces coûteux contretemps."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Het voorontwerp van ordonnantie vertrouwt aanvullende taken toe aan het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën.

Artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 8 april 1993 houdende oprichting van het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën voorziet in een jaarlijkse dotatie aan het Fonds "om het in staat te stellen de verplichtingen vermeld in artikel 2 na te komen en de lasten te dragen die het op zich neemt in het raam van de overeenkomsten gesloten met de gemeenten". Paragraaf 2, tweede lid, van hetzelfde artikel bepaalt dat het Fonds de waarborg van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geniet.

Daaruit volgt dat de ontworpen ordonnantie direct of indirect nieuwe uitgaven kan meebrengen voor het Gewest. Overeenkomstig artikel 5, 1°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet het voorontwerp derhalve ter fine van akkoordbevinding worden voorgelegd aan de Minister van Begroting ⁽¹⁾.

Bevoegdheid van de steller van het voorontwerp

De nieuwe taak die artikel 2 van het voorontwerp aan het Fonds toevertrouwt, wordt onder meer uitgebreid tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en tot de "verenigingen beoogd in hoofdstuk 12 (lees : XII) van de organieke wet op de OCMW's (lees : de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn) van 8 juli 1976."

⁽¹⁾ Dit koninklijk besluit is krachtens artikel 72, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van toepassing zolang geen besluit betreffende de administratieve en begrotingscontrole is aangenomen dat specifiek is voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Die aangelegenheid maakt immers deel uit van de algemene bevoegdheid die artikel 5, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de gemeenschappen toekent op het gebied van het maatschappelijk welzijn ⁽²⁾.

Toen de gemachtigde ambtenaar gevraagd is of de ontworpen ordonnantie de bevoegdheden van het Gewest dus niet te buiten gaat, heeft deze het volgende geantwoord :

"... l'objectif du texte est d'offrir un service financier aux communes, ainsi qu'aux pouvoirs qui lui sont subordonnés, tels les CPAS, soumis à leur tutelle. En effet, de nombreux liens financiers existent entre commune et CPAS: approbation du budget, obligation pour les communes de combler le déficit des CPAS, avances de trésorerie,... On peut imaginer, dans le dispositif prévu, que les CPAS devront passer par les communes pour accéder aux services du Fonds. Enfin, rappelons qu'aucune obligation n'existe tant pour les CPAS que pour les communes d'adhérer aux mécanismes proposés."

Zelfs al blijft de medewerking van het Fonds een mogelijkheid voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en voor de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XII van de voornoemde organieke wet van 8 juli 1976, de ingestelde mechanismen hebben niettemin een weerslag op de regels inzake de organisatie en de financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Zo zou, bij wijze van enig voorbeeld, het ontworpen artikel 2, § 3, tweede lid, 4., dat het Fonds de mogelijkheid biedt verrichtingen te sluiten voor het beheer van de schuld, ten aanzien van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een afwijking opleveren van artikel 46, § 1, van de voornoemde organieke wet van 8 juli 1976.

Aan het hierboven aangehaalde bevoegdheidsbezwaar kan worden tegemoet gekomen indien de mogelijkheid voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of voor de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XII van de voornoemde organieke wet van 8 juli 1976 om de medewerking van het Fonds te verkrijgen bij het beheer van hun schuld, vastgelegd wordt in een samenwerkingsovereenkomst die moet worden gesloten tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁽²⁾ Arbitragehof, arrest nr. 4/91, B.6.

Bij ontstentenis van een zodanige overeenkomst moeten de bepalingen van het voorontwerp ⁽³⁾ vervallen die het Fonds ertoe machtigen zijn taken uit te breiden tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en tot de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XII van de voornoemde organieke wet van 8 juli 1976.

⁽³⁾ Het betreft het ontworpen artikel 2, § 3, tweede lid, het ontworpen artikel 3, § 4, vijfde lid, § 5, eerste en tweede lid, § 6, vijfde lid, in fine, § 8; het ontworpen artikel 7, § 4, tweede lid, en artikel 8 van het voorontwerp.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

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. P. BROUWERS, référendaire.

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS