

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.527/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 2 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de loi "organisant l'octroi de chèques-culture" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51 2094/001), a donné le 11 janvier 2006 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.527/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 2 december 2005 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van een voorstel van wet "houdende toekenning van cultuurcheques" (Parl. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 2094/001), heeft op 11 januari 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

I. La portée de la proposition

1. La proposition de loi soumise pour avis entend prévoir l'octroi de chèques-culture aux personnes qui bénéficient d'une allocation de chômage depuis plus d'un an, le Roi étant habilité à étendre le bénéfice de cette mesure à d'autres catégories de bénéficiaires.

Le chèque-culture permet d'obtenir une réduction forfaitaire auprès d'"opérateurs culturels", "organismes culturels dépendant des pouvoirs publics ou privés", le Roi étant habilité à déterminer les règles auxquelles doivent répondre ces organismes pour être pris en considération en vue de l'application de la loi examinée.

Le chèque-culture vaut sur tout le territoire national auprès de tous les opérateurs culturels. Il est distribué par les "différents organismes chargés du paiement d'allocations sociales".

La proposition prévoit enfin la création d'un fonds budgétaire de financement des chèques-culture dont les recettes sont notamment issues d'un pourcentage déterminé par le Roi des recettes TVA prélevées sur les produits artistiques et culturels et d'un pourcentage déterminé par le Roi des bénéfices de la Loterie Nationale. Les organismes culturels visés par la proposition obtiennent le remboursement des chèques-culture par l'intermédiaire de ce fonds.

II. Observations générales

2. Compte tenu de l'objet de la proposition, qui organise une aide portant sur l'accès à la culture, et des destinataires de la mesure envisagée, il y a lieu d'examiner si les règles de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions permettent au législateur fédéral de l'adopter.

3. Selon ses développements, la proposition, partant du constat que

"l'exclusion du circuit du travail entraîne, en cascade, toute une série d'autres injustices portant atteinte à la dignité humaine"

et que

"la participation à la vie artistique et culturelle est un rempart contre l'exclusion et l'isolement",

tend à

"répondre à cette demande d'intégration socio-culturelle par l'accès à la culture [, et ce en] rend[ant] la culture accessible, de la même façon, à toutes les personnes se trouvant dans une situation précaire [...]".

4. La proposition envisage donc de lier l'aide envisagée à la situation de précarité des personnes concernées.

Il en résulte que la première question qui se pose consiste à vérifier si, telle qu'elle est conçue, la proposition entre bien dans les compétences de l'autorité fédérale en matière d'aide sociale.

5. Selon l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la politique d'aide sociale relève en principe de la compétence des communautés, à l'exception de quatre types de matières. Pour que la réglementation proposée soit de la compétence de l'autorité fédérale au titre de l'aide sociale, elle doit s'inscrire dans l'une au moins de ces exceptions. En l'espèce, seule la deuxième exception est pertinente.

Selon la deuxième exception, exprimée par l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'autorité fédérale est compétente en ce qui concerne les

"matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1^{er} 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".

Dans l'avis 34.380/VR du 21 novembre 2002¹, les chambres réunies de la section de législation ont exposé ce qui suit au sujet de cette réserve de compétence en faveur de l'autorité fédérale :

"Il résulte de cette disposition que l'autorité fédérale demeure compétente pour régler des «matières», lesquelles 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 1^{er} et le chapitre IV, notamment, de cette dernière loi présentent un intérêt pour l'examen de la compétence éventuelle de l'autorité fédérale. L'article 1^{er} 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 humaine². 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 centres³.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, les matières visées à l'article 5, § 1^{er}, 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», les communautés

(1) Avis donné le 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique" (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2239/1, pp. 16-25). Dans le même sens : l'avis 38.648/3, donné le 7 juillet 2005, sur une proposition de loi de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale (Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1849/2, pp. 5 et 6).

(2) *Note 8 de l'avis cité* : Depuis, 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).

(3) *Note 9 de l'avis cité* : Voir par exemple les articles 57, 57bis et 57ter de la loi précitée du 8 juillet 1976.

pouvant octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires⁴. Les exceptions énoncées par cette disposition traduisent ainsi la volonté de laisser au législateur fédéral le pouvoir de déterminer les allocations minimales auxquelles toute personne qui se trouve dans une situation précaire peut prétendre afin de mener une existence conforme à la dignité humaine⁵. Ces matières ne peuvent être considérées comme ayant été figées dans l'état dans lequel se trouvait la législation lors de l'adoption de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale. Compte tenu de ce que la mission des centres publics d'aide sociale consiste notamment à «assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité» (art. 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976, figurant dans le chapitre IV de cette loi), l'autorité fédérale est donc compétente pour préciser, limiter ou étendre l'ensemble des missions des centres publics d'aide sociale⁶. Il appartient au législateur fédéral de déterminer lui-même la teneur des règles applicables et de déterminer le niveau des droits de base qu'il reconnaît dans le cadre de la législation relative aux centres publics d'aide sociale⁷. Dans la mesure où il s'agit de créer de nouveaux droits, la compétence fédérale ne peut concerner que des droits pouvant être considérés comme relevant du minimum requis pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine."

En conséquence, l'intervention financière de la puissance publique en vue d'assurer l'effectivité du droit à l'épanouissement culturel par l'octroi de chèques-culture ne pourrait être reconnue au titre de la compétence fédérale fondée sur l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale que si elle concerne les personnes visées par la matière de l'aide sociale, c'est-à-dire celles se trouvant dans une situation de précarité, à l'égard desquelles une intervention des centres publics d'action sociale est rendue nécessaire pour leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce dispositif doit s'intégrer pour le surplus à la législation relative aux centres publics d'action sociale⁸.

(4) *Note 10 de l'avis cité* : Voir les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 (Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558-1, pp. 13-14).

(5) *Note 11 de l'avis cité* : Avis 29.847/1 du 9 mars 2000 sur une proposition de loi "instaurant le salaire-éducation" (Doc. parl., Chambre, 1999-2000, n° 426/2).

(6) *Note 12 de l'avis cité* : Avis 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, n° 50-1664/1, pp. 13 et 14, n° 3).

(7) *Note 13 de l'avis cité* : Voir l'avis 26.605/3 (Doc. parl., Sénat, 1996-1997, n° 1-538/2, pp. 5 et 6, n°s 3.2.4 et 3.2.5).

(8) Dans l'avis 34.380/VR précité, il est rappelé sur ce point que la mise en oeuvre de la compétence fédérale ne doit pas nécessairement s'inscrire dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, mais que le règlement des droits de base en la matière peut se faire dans le cadre de cette législation, comme l'était par exemple à l'époque, avant son abrogation, la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (cf. avis précité 26.605/3, *loc. cit.*, p. 6, n° 3.2.5; avis 34.380 précité, note 14).

6. Sur des aspects importants, la proposition ne répond pas aux conditions requises pour que l'aide qu'elle envisage puisse recevoir la qualification d'aide sociale au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

Aux termes de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la proposition,

"Peuvent prétendre au droit au carnet de chèques-culture, les personnes qui bénéficient d'allocations de chômage depuis plus d'un an. [...]"

Le Roi peut étendre le bénéfice de cette mesure à d'autres catégories de bénéficiaires".

Il vient d'être exposé que la compétence fédérale au titre de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 est subordonnée à ce que l'aide envisagée concerne un public se trouvant dans une situation de précarité.

Or, il ne peut être exclu qu'une personne qui bénéficie d'allocations de chômage depuis plus d'un an dispose de ressources ou soit dans une situation lui permettant d'échapper à la précarité.

En outre, la possibilité d'extension prévue par l'alinéa 2 n'est pas limitée, dans le dispositif, à des catégories de personnes se trouvant dans une telle situation.

Par ailleurs, si la proposition prévoit l'octroi des chèques-culture à une certaine catégorie de personnes, elle ne contient pas de dispositif garantissant que ces instruments ne soient pas utilisés par d'autres personnes, lesquelles pourraient également ne pas se trouver dans une situation de précarité.

Enfin, toutes les personnes susceptibles de se trouver dans une situation de précarité ne sont pas concernées par le projet.

La condition relative à la précarité du public visé n'est donc pas remplie pour l'ensemble des personnes concernées ou susceptibles de l'être.

Une autre condition est manquante pour admettre la compétence fédérale en l'espèce : aucune disposition de la proposition ne l'inscrit dans le cadre de la législation sur les centres publics d'action sociale; l'article 2, 2°, de la proposition investit de manière d'ailleurs peu claire "les différents organismes chargés du paiement d'allocations sociales", qualifiés d'"organismes de paiement", de la mission de "délivre[r] les chèques-culture", sans préciser qu'il s'agit des centres publics d'action sociale.

Il manque ainsi une autre condition mise à la reconnaissance de la compétence fédérale en matière d'aide sociale.

7. La proposition ne pourrait être adoptée par le législateur fédéral que si elle était revue sur les points qui viennent d'être mentionnés.

8. Si tel était le cas, la compétence fédérale en la matière ne serait pas exclusive, l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 prévoyant, *in fine*, la compétence des communautés, exerçant leur compétence en matière d'aide sociale, "d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires" à ceux prévus par la législation fédérale⁹.

⁽⁹⁾ En ce qui concerne la région de langue française, cette compétence est exercée par la Région wallonne sur la base de l'article 3, 7°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et au décret n° II du 22 juillet 1993 de la Région wallonne portant le même intitulé.

Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, comme la mesure ne s'adresse pas à une institution qui, en raison de son organisation doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française, il résulte de l'article 128, § 2, de la Constitution que le décret n° II du 19 juillet 1993 et le décret de la Commission communautaire française n° III du 22 juillet 1993 portant le même intitulé n'ont pu transférer cette compétence à la Commission communautaire française.

Dans cette région, il résulte de l'article 135 de la Constitution et des articles 60, alinéas 1^{er} et 4, et 62 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises que c'est la Commission communautaire commune qui est compétente pour ces droits supplémentaires ou complémentaires.

9. L'article 6 appelle également une observation plus spécifique.

Aux termes de cette disposition,

"Le Roi détermine les règles auxquelles doivent répondre les organismes culturels afin d'être considérés comme opérateur culturel en vue de l'application de la présente loi."

Indépendamment des questions qui se posent, au regard des principes qui gouvernent les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, quant à l'ampleur de l'habilitation qu'elle procure au Roi, il y a lieu de relever que, en tant qu'elle porte sur les conditions devant être remplies par les "opérateurs culturels" concernés, elle est de nature à affecter l'exercice des compétences culturelles relevant des communautés¹⁰.

Liée à l'objet même de la proposition, elle serait toutefois admissible en soi, à la condition que l'habilitation soit mise en oeuvre de manière à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences culturelles à l'égard de ces "opérateurs"¹¹¹².

* * *

⁽¹⁰⁾ Articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et § 2, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution, article 4 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

⁽¹¹⁾ Pour des exemples récents d'arrêts de la Cour d'arbitrage sur le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, voir les arrêts n^{os} 173/2004, du 3 novembre 2004 (considérant B.4.4), 195/2004, du 1^{er} décembre 2004 (considérant B.4.4), 42/2005, du 23 février 2005 (considérant B.7.4) et 114/2005, du 30 juin 2005 (considérant B.13).

⁽¹²⁾ La question qui vient d'être soulevée ne se pose pas en ce qui concerne les institutions culturelles bicommunautaires de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui relèvent de l'autorité fédérale à titre résiduel (article 127, § 2, de la Constitution).

.../...

10. Compte tenu des observations qui précèdent¹³, qui portent sur des aspects essentiels de la proposition, celle-ci ne sera pas examinée plus avant. Si des modifications y étaient apportées, elle pourrait être examinée quant au fond¹⁴.

11. La section de législation du Conseil d'État croit toutefois utile d'attirer l'attention des auteurs de la proposition sur la difficulté suscitée par l'article 8, § 2, 2°, de la proposition, rédigé comme suit :

"Le Fonds dispose des moyens financiers suivants :

[...]

2° un pourcentage déterminé par le Roi des recettes TVA prélevées sur les produits artistiques et culturels;

[...]."

Figurant dans une proposition de loi, cette disposition n'a pu bénéficier de la procédure préalable du contrôle administratif et budgétaire, à savoir l'examen par un inspecteur des finances et l'accord du ministre du Budget, lequel n'aurait pas manqué de s'assurer auprès du ministre des Finances de la faisabilité de la méthode qui consiste à assurer partiellement les ressources du fonds budgétaire, institué en vertu de l'article 8, § 1^{er}, de la proposition, par un prélèvement à charge de la TVA perçue "sur les produits artistiques et culturels".

(13) Comme il est exposé sous le n° 2, plus haut, ces observations ont été rédigées en ayant égard à l'intention exprimée par les auteurs de la proposition consistant à la rattacher aux politiques menées à l'égard de personnes se trouvant dans une situation précaire. Tout autre est la question de savoir si, sur la base de leurs compétences culturelles, les communautés et, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'autorité fédérale ne peuvent adopter des mesures d'aide culturelle à un public déterminé en fonction notamment de critères sociaux. Sous la réserve d'un examen plus approfondi au vu d'un texte conçu en ce sens, de telles mesures paraîtraient admissibles si elles n'empêchent pas ou ne rendent pas exagérément difficile la mise en oeuvre de la politique d'aide sociale qui résulterait des aides envisagées comme elles sont prévues par la proposition, revue, le cas échéant, comme il vient d'être exposé. Cette compétence serait circonscrite aux matières culturelles énumérées à l'article 4 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et devrait être exercée bien entendu dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

(14) À l'occasion de la révision éventuelle de la proposition, il conviendrait d'être attentif également, dans les dispositions contenant des habilitations au Roi, au respect des principes qui gouvernent les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

I. Strekking van het voorstel

1. Het ter fine van advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe cultuurcheques toe te kennen aan personen die sedert meer dan een jaar een werkloosheidsuitkering genieten, terwijl de Koning ertoe gemachtigd wordt begunstiging met deze maatregel uit te breiden tot andere categorieën van rechthebbenden.

Met cultuurcheques kan bij "culturele operatoren", dat zijn "openbare of particuliere culturele instellingen", een forfaitaire korting worden verkregen, terwijl de Koning ertoe gemachtigd wordt te bepalen aan welke voorwaarden deze instellingen moeten beantwoorden om voor de tenuitvoerlegging van de onderzochte wet in aanmerking te komen.

Cultuurcheques zijn geldig op het hele Belgische grondgebied, bij alle culturele operatoren. De cheques worden uitgereikt door de "diverse, met de uitbetaling van sociale uitkeringen belaste instellingen".

Het voorstel voorziet ten slotte in de oprichting van een begrotingsfonds voor de financiering van de cultuurcheques, waarvan de ontvangsten onder meer voortkomen uit een door de Koning bepaald percentage van de BTW-ontvangsten op artistieke en culturele producten en een door de Koning bepaald percentage van de winsten van de Nationale Loterij. De culturele instellingen waarop het voorstel betrekking heeft, krijgen de cultuurcheques via dat fonds terugbetaald.

II. Algemene opmerkingen

2. Gelet op de bedoeling van het voorstel, namelijk het verlenen van een tegemoetkoming voor de toegang tot cultuur, en op de adressanten van de voorgenomen maatregel, dient te worden nagegaan of de federale wetgever dit voorstel op basis van de regels betreffende de verdeling van de bevoegdheid onder de Staat, de gemeenschappen en de gewesten kan aannemen.

3. Volgens de toelichting bij het voorstel, gaat het uit van de vaststelling dat

"wie geen werk heeft, als gevolg daarvan te maken krijgt met tal van andere ongerechtigheden die de menselijke waardigheid aantasten",

dat

"deelnemen aan het kunst- en cultuurleven ... een dam (kan) opwerpen tegen uitsluiting en vereenzaming",

en strekt het ertoe

"een antwoord te bieden op dat verzoek tot sociaal-culturele participatie, via de toegang tot cultuur [, zulks door] cultuur gelijkelijk toegankelijk te maken voor allen die in precare leefomstandigheden verkeren [...]".

4. In het voorstel wordt dan ook overwogen om de voorgenomen tegemoetkoming te koppelen aan de bestaansonzekere situatie van de personen in kwestie.

Daaruit volgt dat in de eerste plaats moet worden nagegaan of het voorstel, zoals het uitgewerkt is, wel binnen de bevoegdheidssfeer van de federale overheid inzake maatschappelijk welzijn valt.

5. Naar luid van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort het beleid inzake maatschappelijk welzijn in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, met uitzondering van vier soorten aangelegenheden. Wil de voorgestelde regeling tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren in het raam van het maatschappelijk welzijn, dan is vereist dat ze in op zijn minst één van die uitzonderingen ingepast kan worden. In het onderhavige geval is alleen de tweede uitzondering relevant.

Volgens de tweede uitzondering, verwoord in artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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".

In advies 34.380/VR van 21 november 2002 ¹ hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving in verband met het bevoegdheidsvoorbehoud ten voordele van de federale overheid het volgende uiteengezet :

"Uit die bepaling volgt dat de federale overheid bevoegd blijft om 'aangelegenheden' te regelen die omschreven worden door verwijzing 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 de eventuele bevoegdheid van de federale overheid 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 ². 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. Maatschappelijke dienstverlening wordt daarin bevestigd als een van de taken waartoe die centra gehouden zijn ³.

⁽¹⁾ Advies, gegeven op 21 november 2002, over een ontwerp van amendement tot invoeging van een hoofdstuk "Financiering en invoering van het programma tot vermindering van de digitale kloof" in het ontwerp van programmawet (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 2239/1, blz. 16-25). In dezelfde zin : advies 38.648/3, gegeven op 7 juli 2005, over een voorstel van wet tot bevordering van de maatschappelijke participatie en de culturele en sportieve ontplooiing van de gebruikers van de dienstverlening van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (Gedr. St., Kamer, 2004-2005, nr. 1849/2, blz. 5 en 6).

⁽²⁾ *Voetnoot 8 van het voormelde advies* : 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).

⁽³⁾ *Voetnoot 9 van het voormelde advies* : Zie bijv. de artikelen 57, 57bis en 57ter van de voornoemde wet van 8 juli 1976.

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', met dien verstande dat de gemeenschappen aanvullende en bijkomende rechten kunnen toekennen⁴. De uitzonderingen waarin die bepaling voorziet, geven aldus duidelijk de bedoeling weer om de bevoegdheid om de minimumuitkeringen te bepalen waarop eenieder die in een bestaansonzekere situatie verkeert, aanspraak kan maken om een menswaardig bestaan te leiden, binnen de bevoegdheid van de federale wetgever te behouden⁵. Die aangelegenheden mogen niet worden beschouwd als zijnde vergrendeld in de stand waarin de wetgeving zich bevond toen artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet is aangenomen. Gelet op het feit dat de taak van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn er onder meer in bestaat 'aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is' (artikel 57, § 1, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976, dat voorkomt in hoofdstuk IV van die wet), is de federale overheid dus bevoegd om het takenpakket van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te preciseren, te beperken of uit te breiden⁶. Het staat aan de federale wetgever om zelf de inhoud van de toepasselijke rechtsregels te bepalen, alsook het niveau van de basisrechten die hij erkent in het kader van de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn⁷. In zoverre nieuwe rechten worden geschapen, kan de federale overheid alleen bevoegd zijn inzake rechten die beschouwd kunnen worden als rechten die verband houden met het minimum dat nodig is om een menswaardig bestaan te kunnen leiden."

Als gevolg daarvan kan een financiële tegemoetkoming van de overheid met het oog op het garanderen van een effectieve uitoefening van het recht op culturele ontplooiing door het toekennen van cultuurcheques alleen als een federale bevoegdheid gebaseerd op artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de bijzondere wet opgevat worden indien die tegemoetkoming personen betreft op wie de aangelegenheid van het maatschappelijk

(4) *Voetnoot 10 van het voormelde advies* : Zie de toelichting bij het voorstel dat de bijzondere wet van 16 juli 1993 is geworden (Gedr. Stuk, Senaat, 1992-1993, nr. 558-1, blz. 13 en 14).

(5) *Voetnoot 11 van het voormelde advies* : Advies 29.847/1 van 9 maart 2000 over een voorstel van wet "tot invoering van het opvoedersloon" (Gedr. Stuk, Kamer, 1999-2000, nr. 426-2).

(6) *Voetnoot 12 van het voormelde advies* : Advies 32.304/3 van 22 januari 2002 over een voorontwerp dat de wet van 4 september 2002 is geworden houdende toewijzing van een opdracht aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn inzake de begeleiding en de financiële maatschappelijke steunverlening aan de meest hulpbehoevenden inzake energielevering (Gedr. Stuk, Kamer, 2001-2002, nr. 50-1664/1, blz. 13 en 14, nr. 3).

(7) *Voetnoot 13 van het voormelde advies* : Zie advies 26.605/3 (Gedr. Stuk, Senaat, 1996-1997, nr. 1-538/2, blz. 5 en 6, nr. 3.2.4 en 3.2.5).

welzijn toepasselijk is, dat wil zeggen diegenen die in een bestaansonzekere situatie verkeren, ten aanzien van wie voorzien wordt in een tegemoetkoming van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn opdat ze een menswaardig bestaan kunnen leiden. Die regeling moet bovendien ingepast worden in de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ⁸.

6. In belangrijke opzichten voldoet het voorstel niet aan de voorwaarden om de tegemoetkoming waarin het voorziet te rekenen tot het maatschappelijk welzijn in de zin van artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 3, eerste lid, van het voorstel bepaalt :

"Eenieder die al meer dan één jaar uitkeringsgerechtigd werkloos is, heeft recht op het cultuurchequeboekje. [...]"

De Koning kan het voordeel van deze maatregel uitbreiden tot andere categorieën van rechthebbenden."

Er is zo-even uiteengezet dat de bevoegdheid van de federale overheid ingevolge artikel 5, § 1, II, 2°, b), van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 gekoppeld is aan de voorwaarde dat de geplande tegemoetkoming bestemd moet zijn voor een doelgroep die in een bestaansonzekere situatie verkeert.

Het kan echter niet worden uitgesloten dat een persoon die sinds meer dan een jaar werkloosheidsuitkeringen geniet, beschikt over inkomsten of verkeert in een situatie waardoor hij uit de bestaansonzekerheid kan raken.

(8) In het voormelde advies 34.380/VR wordt er in dit verband aan herinnerd dat de federale bevoegdheid niet noodzakelijkerwijs uitgeoefend hoeft te worden in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, maar dat de aangelegenheid van de basisrechten ter zake geregeld moet worden binnen het kader van de wetgeving inzake de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zoals bijvoorbeeld destijds het geval was met de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, alvorens ze is opgeheven (Zie het voormelde advies 26.605/3, loc. cit., blz. 6, nr. 3.2.5; het voormelde advies 34.380, voetnoot 14).

Bovendien is de mogelijkheid tot uitbreiding waarin het tweede lid voorziet, in het dispositief niet beperkt tot categorieën van personen die in een dergelijke situatie verkeren.

Daarenboven voorziet het voorstel weliswaar in de toekenning van cultuurcheques aan een bepaalde categorie van personen, maar bevat het geen middel dat de waarborg biedt dat deze voorzieningen niet zullen worden aangewend door andere personen, die mogelijk evenmin in een bestaansonzekere situatie verkeren.

Ten slotte behelst het ontwerp niet alle personen die in een bestaansonzekere situatie kunnen verkeren.

De voorwaarde betreffende de bestaansonzekerheid van de beoogde doelgroep is dus niet vervuld voor alle betrokkenen of mogelijke betrokkenen.

Nog een andere voorwaarde ontbreekt om te aanvaarden dat de federale overheid in casu bevoegd is : in geen enkele bepaling van het voorstel wordt die bevoegdheid ingebed in de wetgeving betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; artikel 2, 2°, van het voorstel belast, op een trouwens weinig duidelijke manier, "de diverse, met de uitbetaling van sociale uitkeringen belaste instellingen", "uitbetalingsinstellingen" genaamd, met de taak "cultuurcheques uit [te] reiken", zonder te preciseren dat het om de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gaat.

Er ontbreekt aldus nog een voorwaarde voor het aanvaarden van de bevoegdheid van federale overheid inzake maatschappelijk welzijn.

7. Het voorstel zou door de federale wetgever slechts mogen worden aangenomen indien het op de zo-even vermelde punten wordt herzien.

8. Indien dit het geval is, zal niet alleen de federale overheid ter zake bevoegd zijn, daar artikel 5, § 1, II, 2°, b), *in fine*, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gemeenschappen in de uitoefening van hun bevoegdheid

inzake maatschappelijk welzijn bevoegd zijn om "aanvullende of bijkomende rechten toe te kennen" bovenop die waarin de federale wetgeving voorziet ⁹.

9. Artikel 6 geeft eveneens aanleiding tot een meer specifieke opmerking.

Deze bepaling luidt als volgt :

"De Koning bepaalt aan welke voorwaarden de culturele instellingen moeten beantwoorden om bij de tenuitvoerlegging van deze wet als culturele operator te worden beschouwd."

Ongeacht de vragen die rijzen in het licht van de beginselen die de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, ten aanzien van de omvang van de machtiging die deze bepaling aan de Koning verleent, dient erop te worden gewezen dat ze, voor zover ze betrekking heeft op de voorwaarden waaraan de betrokken "culturele operatoren" moeten voldoen, een weerslag kan hebben op de uitoefening van de culturele bevoegdheden die tot de gemeenschappen behoren ¹⁰.

(9) Wat het Franse taalgebied betreft, wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door het Waals Gewest op basis van het gemeenschappelijke artikel 3, 7°, van decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en van decreet II van 22 juli 1993 van het Waals Gewest met hetzelfde opschrift.

Aangezien de maatregel niet bestemd is voor een instelling die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap, volgt uit artikel 128, § 2, van de Grondwet, wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, dat decreet II van 19 juli 1993 en decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie met hetzelfde opschrift deze bevoegdheid niet hebben kunnen overdragen aan de Franse Gemeenschapscommissie.

Wat dit Gewest betreft, volgt uit artikel 135 van de Grondwet en uit de artikelen 60, eerste en vierde lid, en 62 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen dat het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is die voor deze aanvullende of bijkomende rechten bevoegd is.

(10) Artikelen 127, § 1, eerste lid, 1°, en § 2, en 130, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, artikel 4 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Doordat deze bepaling verband houdt met het onderwerp zelf van het voorstel, zou ze evenwel op zich aanvaardbaar zijn op voorwaarde dat bij de tenuitvoerlegging van de machtiging de uitoefening van de culturele bevoegdheden voor deze "operatoren" niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt ^{11 12}.

*

* *

10. Gelet op de voorgaande opmerkingen ¹³, die betrekking hebben op essentiële aspecten van het voorstel, wordt het niet verder onderzocht. Indien er wijzigingen in worden aangebracht, kan het inhoudelijk worden onderzocht wat de grond betreft ¹⁴.

(11) Voor recente voorbeelden van arresten van het Arbitragehof over het evenredigheidsbeginsel in de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, zie de arresten nrs. 173/2004 van 3 november 2004 (overweging B.4.4), 195/2004 van 1 december 2004 (overweging B.4.4), 42/2005 van 23 februari 2005 (overweging B.7.4) en 114/2005 van 30 juni 2005 (overweging B.13).

(12) De zo-even aangeroerde kwestie doet zich niet voor wat betreft de bicommunautaire culturele instellingen van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, voor welke instellingen de federale overheid restbevoegdheid heeft (artikel 127, § 2, van de Grondwet).

(13) Zoals uiteengezet in nr. 2 hierboven, zijn deze opmerkingen neergeschreven met inachtneming van de door de indieners van het voorstel uitgedrukte bedoeling, waarbij met dat voorstel wordt aangehaakt bij de beleidsmaatregelen ten aanzien van personen die in een bestaanonzekere situatie verkeren. Volstrekt anders is de vraag of op basis van hun culturele bevoegdheden de gemeenschappen en, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de federale overheid, niet aan culturele dienstverlening kunnen doen ten behoeve van een bepaalde doelgroep volgens onder meer sociale maatstaven. Onder voorbehoud van een grondiger onderzoek op de grondslag van een tekst die in die zin zou zijn opgevat, lijken dergelijke maatregelen aanvaardbaar indien ze de tenuitvoerlegging van het beleid inzake maatschappelijk welzijn dat het gevolg zou zijn van de voorgenomen tegemoetkoming zoals die bepaald wordt in het voorstel, in voorkomend geval herzien zoals hierboven uiteengezet, niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken. Die bevoegdheid zou beperkt zijn tot de culturele aangelegenheden opgesomd in artikel 4 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en zou vanzelfsprekend moeten worden uitgeoefend met inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

(14) Bij de eventuele herziening van het voorstel zou, in de bepalingen die machtigingen aan de Koning bevatten, eveneens aandacht moeten worden geschonken aan de inachtneming van de beginselen die de betrekkingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen.

11. De afdeling wetgeving van de Raad van State acht het evenwel nuttig de aandacht van de indieners van het voorstel te vestigen op het probleem teweeggebracht door artikel 8, § 2, 2°, van het voorstel, welk artikel als volgt luidt :

"§ 2. Het Fonds beschikt over de volgende financiële middelen :

[...]

2° een door de Koning bepaald percentage van de BTW-ontvangsten op culturele en artistieke producten;

[...]."

Doordat deze bepaling deel uitmaakt van een wetsvoorstel, kon geen voorafgaande administratieve en begrotingscontrole worden uitgeoefend, namelijk het onderzoek door een inspecteur van financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, die niet zou hebben nagelaten zich bij de Minister van Financiën te vergewissen van de haalbaarheid van de methode waarbij de inkomsten van het begrotingsfonds, opgericht krachtens artikel 8, § 1, van het voorstel, gedeeltelijk worden gestijfd door BTW-ontvangsten "op culturele en artistieke producten".

Les chambres réunies étaient composées comme suit

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van Raad van State,

D. ALBRECHT,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
B. SEUTIN,

conseillers d'État,
staatsraden,

H. COUSY,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Mesdames
Mevrouwen

C. GIGOT,
A.-M. GOOSSENS,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été rédigés par
MM. P. RONVAUX et B. STEEN, auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht door
de HH. P. RONVAUX en B. STEEN, auditeurs.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT -
DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN