

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2000-2001

12 MARS 2001

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant 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**

(déposée par
Mme Anne-Sylvie MOUZON (F) et consorts)

Développements

Le montant de la dotation générale aux communes inscrit au budget des dépenses de la Région pour 2001 (A.B. 14.21.21.43.21) a été calculé en sorte que le pourcentage à prélever pour le fonds spécial de l'aide sociale soit porté de 5% à 5,5%.

Le budget de la Commission communautaire commune pour 2001 contient d'ailleurs, en recette (article 46.02) et en dépenses (A.B. 03.61.43.01), 438,8 millions, soit 5,5% de 7.977 millions.

Toutefois, le pourcentage de la dotation générale aux communes destiné aux CPAS est fixé à 5% par 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.

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 2000-2001

12 MAART 2001

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van 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**

(ingediend door
mevr. Anne-Sylvie MOUZON (F) cs)

Toelichting

Het bedrag van de algemene dotatie aan de gemeenten dat op de uitgavenbegroting 2001 van het Gewest is ingeschreven (B.A. 14.21.21.43.21), is zo berekend dat het percentage dat voor het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn moet worden ingehouden, van 5 tot 5,5% wordt verhoogd.

Op de begroting 2001 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie staat trouwens 438,8 miljoen aan ontvangsten (artikel 46.02) en hetzelfde bedrag aan uitgaven (B.A. 03.61.43.01), zijnde 5,5% van 7.977 miljoen, ingeschreven.

Het voor de OCMW's bestemde percentage van de algemene dotatie aan de gemeenten is echter vastgesteld op 5% bij 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.

Pour exécuter les budgets 2001, il faut donc modifier l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998.

La loi du 8 juillet 1976, organique des centres publics d'aide sociale, dispose en son article 105 que:

«Art. 105. – Après répartition du Fonds des Communes entre les régions, une partie du fonds attribuée à chacune des régions est destinée, sous la dénomination de «Fonds spécial de l'aide sociale», à être répartie entre les centres publics d'aide sociale de la Région.

Chaque exécutif régional fixe pour sa Région, le pourcentage à attribuer au Fonds spécial. En outre, l'exécutif de la Région wallonne fixe les pourcentages à attribuer respectivement au fonds spécial pour la Communauté française et au Fonds spécial pour la Communauté germanophone; toutefois, la somme accordée au Fonds spécial pour la Communauté germanophone ne pourra jamais être inférieure à celle qui lui a été attribuée en 1980, adaptée en fonction du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation.

Les critères objectifs de répartition de ces pourcentages sont déterminés par:

1° l'exécutif flamand, pour les centres publics d'aide sociale de la Région flamande;

2° l'exécutif de la Communauté française, pour les centres publics d'aide social de la Région wallonne.

Toutefois, pour les centres publics d'aide sociale situés dans une des communes de la région de langue allemande, telle qu'elle est définie à l'article 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les critères objectifs de répartition sont déterminés par l'exécutif de la Communauté germanophones;

3° l'autorité compétente pour le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour les centres publics d'aide sociale situés dans ce territoire.»

Comme l'observent les auteurs du Manuel de Droit communal, t. II, La loi organique des centres publics d'aide sociale (sous la direction de Pierre Lambert, Bruylandt Nemesis, 1996, pp. 346 et suivantes) «L'article 105 fait partie de ces dispositions législatives devenues à proprement parlé illisibles si elles ne sont pas lues en combinaison avec des lois spéciales de réformes institutionnelles et les dispositions législatives – lois, décrets et ordonnances prises en vertu des lois spéciales – au point que l'on a pu se demander si l'article 105 n'avait pas été implicitement abrogé».

Om de begrotingen 2001 uit te voeren, dient bijgevolg artikel 4 van de ordonnantie van 21 december 1998 te worden gewijzigd.

Artikel 105 van de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn luidt:

"Art. 105. – Na verdeling van het Gemeentefonds onder de gewesten, wordt een deel van het aan elk gewest toegekend fonds, onder de benaming "Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn", omgeslagen over de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Gewest.

Elke gewestexecutieve stelt, voor haar Gewest, het percentage vast dat aan het Bijzonder Fonds wordt toegekend. Bovendien stelt de Regering van het Waalse Gewest het percentage vast dat respectievelijk aan het Bijzonder Fonds van de Duitstalige Gemeenschap wordt toegekend; evenwel zal het aan de Duitstalige Gemeenschap toegewezen bedrag nooit geringer zijn dan datgene dat in 1980 werd toegewezen, aangepast aan de procentuele verandering van de gemiddelde index van de consumptieprijzen.

De objectieve normen voor de verdeling van deze percentages worden vastgesteld door:

1° de Vlaamse Regering, voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Vlaamse Gewest;

2° de Regering van de Franse Gemeenschap, voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Waalse Gewest.

Wanneer deze gelegen zijn in één van de gemeenten van het Duitse taalgebied, zoals omschreven in artikel 5 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, worden de objectieve normen voor de verdeling vastgesteld door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap;

3° de bevoegde overheid voor het tweetalig gebied van Brussel-Hoofdstad, voor de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in dat gebied gevestigd."

De auteurs van de *Manuel de Droit communal, t. II, La loi organique des centres publics d'aide sociale* (onder leiding van Pierre Lambert, Bruylandt Nemesis, 1996, blz. 346 e.v.) merken op dat artikel 105 behoort tot de wetsbepalingen die eigenlijk onleesbaar zijn geworden, als ze niet samen gelezen worden met de bijzondere wetten tot hervorming der instellingen en met de wetten, decreten en ordonnances die krachtens de bijzondere wetten uitgevaardigd zijn. Men kan zich zelfs afvragen of artikel 105 niet impliciet is opgeheven.

A l'origine, l'article 105 de la loi organique des CPAS était rédigé comme suit:

« Article 105. – Après répartition du Fonds des Communes entre les régions, une partie du Fonds attribuée à chacune des régions est destinée, sous la dénomination de «Fonds spécial de l'aide sociale» à être répartie entre les centres publics d'aide sociale de la Région.

Le Roi fixe par Région, sur la proposition du Comité ministériel régional et après avis du Conseil régional, le pourcentage à attribuer au Fonds spécial et les critères objectifs de sa répartition entre les centres.»

Pour comprendre cette disposition, il faut rappeler qu'à l'époque, la loi du 1er août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution, était en vigueur; qu'elle fut modifiée par la loi du 19 juillet 1977 (suppression des Conseils régionaux) et par la loi du 20 juillet 1979 (loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires); l'aide sociale fut une matière régionale jusqu'à la loi coordonnée le 20 juillet 1979 qui en fit une matière personnalisable relevant des Communautés.

L'article 105 fut modifié successivement par l'article 47 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (*MB* du 15.08.1980 – *Pasin*, 1980, II, pp. 1259 et suivantes) et par l'article 80 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone (*MB* du 18.01.1984).

Par son arrêt du 21 mars 1991 (n° 4/91, *MB* 27.04.1991) la Cour d'arbitrage a donné de l'article 105 de la loi organique des CPAS l'interprétation qu'il convient d'en faire en tenant compte des réformes institutionnelles de 1988-1989. Plus précisément, la Cour a estimé que le législateur spécial n'a pas entendu supprimer le financement des CPAS lorsqu'il a fixé le montant prévu à l'article 22 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communauté et des Régions (2^e partie des moyens attribués à chacune des trois Régions, et correspondant à leur part dans le Fonds des Communes). La Cour en conclut que les Régions doivent prélever sur les fonds attribués la part anciennement réservée dans le Fonds des Communes au financement des CPAS.

Or, cette part s'élevait à 5% du Fonds des Communes en vertu des arrêtés royaux des 26 mai et 27 octobre 1978, pris en vertu de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales, à titre préparatoire de l'article 107^{quater} de la Constitution modifiée par la loi du 19 juillet 1977 et de l'arrêté royal du 16 décembre 1976

Oorspronkelijk luidde artikel 105 van de wet betreffende de OCMW's als volgt:

"Artikel 105 – Na verdeling van het Gemeentefonds onder de gewesten, wordt een deel van het aan elk gewest toegekend fonds, onder de benaming "Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn" omgeslagen over de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het gewest.

Op voorstel van het ministerieel Comité voor gewestelijke aangelegenheden en na advies van de Ministers en na advies van de Gewestraad stelt de Koning per gewest het percentage vast dat aan het Bijzonder Fonds wordt toegekend evenals de objectieve normen voor de verdeling onder de centra."

Om deze bepaling te begrijpen moet men weten dat de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet, toen van kracht was. Deze wet werd gewijzigd bij de wet van 19 juli 1977 (afschaffing van de Gewestraden) en bij de wet van 20 juli 1979 (wet tot oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen); maatschappelijk welzijn was een gewestelijke aangelegenheid tot de gecoördineerde wet van 20 juli 1979 er een persoonsgebonden aangelegenheid van maakte, die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen valt.

Artikel 105 werd achtereenvolgens gewijzigd bij artikel 47 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*BS* van 15.08.1980 – *Pasin*, 1980, II, blz. 1259 e.v.) en bij artikel 80 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap (*BS* van 18.01.1984).

Het Arbitragehof heeft in zijn arrest van 21 maart 1991 (nr. 4/91, *BS* van 27.04.1991) artikel 105 van de wet betreffende de OCMW's geïnterpreteerd in het licht van de staatshervorming van 1988-1989. Het Arbitragehof was meer bepaald van oordeel dat de bijzondere wetgever niet de bedoeling had om de financiering van de OCMW's af te schaffen toen hij het bedrag bepaald in artikel 22 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (2^e gedeelte middelen toegekend aan elk van de drie Gewesten dat overeenstemt met hun aandeel in het Gemeentefonds) heeft vastgesteld. Het Arbitragehof leidt daaruit af dat de Gewesten het voorheen in het Gemeentefonds voor de financiering van de OCMW's gereserveerde gedeelte moeten inhouden op de hun toegewezen fondsen.

Dat gedeelte bedroeg 5 % van het Gemeentefonds krachtens de koninklijke besluiten van 26 mei en 27 oktober 1978, die zijn uitgevaardigd met toepassing van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen, van de wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107^{quater} van de Grondwet, gewijzigd bij de wet

instituant un Fonds des Communes. (Voyez notamment, M. Van Audenhove, Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique, 1918-1985, t. II, Crédit communal, 1990, pp. 704 et suiv.).

Il faut donc un fonds spécial de l'aide sociale. Ce fonds doit être prélevé sur le fonds des communes. Il appartient aux Régions de fixer, chacune pour ce qui la concerne, le pourcentage du fonds des communes à affecter au fonds spécial de l'aide sociale (tandis qu'il appartient à la Communauté flamande, à la Commission communautaire commune, à la Région wallonne et à la Communauté germanophone de déterminer, chacune pour ce qui la concerne, les critères de répartition du fonds spécial de l'aide sociale). En tous cas, ce pourcentage ne peut pas avoir pour effet de fixer le montant du fonds spécial de l'aide sociale à un montant inférieur à celui en vigueur au moment de la régionalisation du fonds des communes.

Encore faut-il se demander si le pourcentage doit être fixé par ordonnance régionale ou par arrêté du Gouvernement régional.

Suivant l'article 105 de la loi organique des CPAS, c'est au Gouvernement à fixer le pourcentage.

Néanmoins, c'est l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 qui fixe à 5% de la dotation générale, la part du fonds spécial de l'aide sociale. On chercherait en vain une quelconque explication dans les travaux préparatoires de l'ordonnance (Doc. CRB, 250/1, 250/2, 250/3, SO 1997-1998 et 1998-1999; CRI 11.12.1998 et 14.12.1998).

En revanche, l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998 est identique à l'article 5 de l'ordonnance du 10 mars 1994, fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale (MB, 12.04.1994). Sa rédaction fut proposée par le Conseil d'Etat (Doc. CRB – A-290/1 – 93/94, p. 23).

Curieusement, le Conseil d'Etat observe à juste titre que l'ordonnance régionale ne peut pas désigner celui des organes de la Commission communautaire commune habilité à fixer les critères de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale, mais ne fait pas le moindre commentaire sur l'organe régional habilité à fixer le pourcentage de la dotation générale à affecter au fonds spécial de l'aide sociale. Le Conseil d'Etat se réfère expressément à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 mars 1991, lequel n'aborde pas précisément cette question.

van 19 juli 1977 en het koninklijk besluit van 16 december 1976 tot instelling van een Gemeentefonds (zie met name M. Van Audenhove, Geschiedenis van de gemeentefinanciën in de economische, financiële en sociale evolutie van België, 1918-1985, D II, Gemeentekrediet, 1990, blz. 704 e.v.).

Er moet dus een bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn zijn. De middelen moeten ingehouden worden op het gemeentefonds. De Gewesten stellen het percentage van het gemeentefonds bestemd voor het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn vast (terwijl de Vlaamse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, elk voor hun instelling de criteria voor de verdeling van het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn dienen vast te stellen). Dat percentage mag in ieder geval niet tot gevolg hebben dat het bedrag van het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn lager is dan het bedrag dat vastgesteld was toen het gemeentefonds gereïgionaliseerd werd.

Dan rijst nog de vraag of het percentage bij ordonnantie of bij besluit van de gewestregering moet worden vastgesteld.

Volgens artikel 105 van de wet betreffende de OCMW's is de gewestregering bevoegd om het percentage vast te stellen.

Niettemin wordt het aandeel van het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn bij artikel 4 van de ordonnantie van 21 december 1998 vastgesteld op 5 % van de algemene dotatie. Daarvoor kan geen verklaring worden gevonden in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie (Gedr. St. BHR, 250/1, 250/2, G.Z. 1997-1998 en 1998-1999; V.V. 11.12.1998 en 14.12.1998).

Artikel 4 van de ordonnantie van 21 december 1998 is daarentegen hetzelfde als artikel 5 van 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 (BS van 12.04.1994). De redactie van dat artikel was voorgesteld door de Raad van State (Gedr. St. BHR – A-290/1 – 93/94, blz. 23).

Merkwaardig is dat de Raad van State terecht opmerkt dat de ordonnantie het orgaan van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet kan aanwijzen dat belast zou worden met het vaststellen van de criteria voor de verdeling van het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn, maar niets zegt over het gewestelijke orgaan dat bevoegd is om het percentage van de algemene dotatie bestemd voor het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn vast te stellen. De Raad van State verwijst uitdrukkelijk naar het arrest van het Arbitragehof van 21 maart 1991, waarin deze kwestie niet nadrukkelijk behandeld wordt.

La Compétence législative plutôt que réglementaire se déduit tout simplement de l'article 39 de la Constitution ainsi que des lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (spécialement les articles 1er, 6, § 1^{er}, VIII et 19) et du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (spécialement les articles 4, 7 et 8). Dès lors que ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour d'arbitrage, font de la fixation du pourcentage une matière régionale sans attribuer expressément la compétence aux gouvernements régionaux, la matière peut être réglée par ordonnance (ou décret). Ce faisant, l'ordonnance modifie implicitement l'article 105 de la loi organique des CPAS.

De bevoegdheid die eerder van wetgevende dan van verordenende aard is vloeit gewoon voort uit artikel 39 van de Grondwet en uit de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (inzonderheid de artikelen 1, 6, § 1, VIII, en 19) en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (inzonderheid de artikelen 4, 7 en 8). Daar die bepalingen volgens het Arbitragehof van de vaststelling van het percentage een gewestelijke aangelegenheid maken, maar die bevoegdheid niet uitdrukkelijk verlenen aan de gewestregeringen, kan die aangelegenheid geregeld worden bij ordonnantie (of decreet). Artikel 105 van de wet betreffende de OCMW's wordt dan impliciet gewijzigd door de ordonnantie.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 2

Tenant compte de tout ce qui est exposé dans les développements et afin de permettre ultérieurement des augmentations du pourcentage par un procédé plus souple que la modification d'une ordonnance, il est proposé d'attribuer au Gouvernement le pouvoir d'augmenter le pourcentage jusqu'à 7% (en une fois ou par étapes successives) puisque tel est l'objectif inscrit dans la déclaration gouvernementale.

Il va de soi que rien n'interdirait d'augmenter le pourcentage par ordonnance (modifiant l'ordonnance du 21 décembre 1998), s'il fallait constater l'inertie du Gouvernement. De même, toute augmentation impliquera nécessairement un débat parlementaire puisqu'il faudra inscrire les crédits nécessaires au budget régional et au budget de la Commission communautaire commune.

Artikel 3

L'entrée en vigueur de l'ordonnance coïncide avec l'exercice budgétaire.

Anne-Sylvie MOUZON (F)

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Artikel 2

Rekening houdend met de toelichting en om het percentage achteraf te kunnen verhogen door middel van een soepeler procédé dan bij wege van een ordonnantie, wordt voorgesteld om de regering de bevoegdheid te verlenen om het percentage tot 7 % te kunnen verhogen (in één of meer keren), aangezien dit doel in de regeringsverklaring vermeld staat.

Het spreekt vanzelf dat het percentage steeds bij ordonnantie (tot wijziging van de ordonnantie van 21 december 1998) zou kunnen worden verhoogd, als de regering dat niet zou doen. Zo ook moet over elke verhoging een parlementair debat worden gevoerd, aangezien de nodige kredieten op de gewestbegroting en op de begroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ingeschreven moeten worden.

Artikel 3

De inwerkingtreding van de ordonnantie valt samen met het begin van het begrotingsjaar.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant 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**

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

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, est remplacé par la disposition suivante:

«Article 4. – Cinq pour cent et demi de la dotation générale, destinés, sous la dénomination de «fonds spécial de l'aide sociale», 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.

Le Gouvernement peut augmenter ce pourcentage jusqu'à sept pour cent».

Article 3

La présente ordonnance produit ses effets le 1^{er} janvier 2001.

Le 12 février 2001.

Anne-Sylvie MOUZON (F)
Marc COOLS (F)
Anne HERSCOVICI (F)
Joël RIGUELLE (F)
Jan BÉGHIN (N)
Sven GATZ (N)
Rufin GRIJP (N)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van 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**

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

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 wordt vervangen door:

«Artikel 4. – Vijf en een half percent van de algemene dotatie, bestemd om, onder de benaming "bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn", omgeslagen te worden over de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, worden ingehouden om daartoe toegekend te worden aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De regering kan dit percentage verhogen tot zeven percent».

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking op 1 januari 2001.

12 februari 2001.

