

Chapitre 37

Le droit organique des centres publics d'action sociale¹ et des associations hospitalières relevant de la Commission communautaire commune²

par

Irène MATHY

Section 1

Les Centres publics d'action sociale et les associations « chapitre XII »

Introduction – La répartition des compétences en matière de centres publics d'action sociale

1. Les C.P.A.S. constituent des services publics décentralisés créés par l'État en 1976 et organisés au niveau local. Ils ont remplacé les commissions d'assistance publique qui avaient pour missions de soulager et de prévenir la misère et d'organiser le service hospitalier.

Le fonctionnement et les missions des C.P.A.S. sont historiquement fixés par trois lois fondamentales :

- la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976³, qui traite du fonctionnement et des missions du C.P.A.S. ainsi que de l'aide sociale ;

¹ Il est renvoyé à notre contribution relative aux tutelles sur les pouvoirs locaux en ce qui concerne la tutelle ordinaire sur les C.P.A.S., organisée et exercée à Bruxelles par la Commission communautaire commune.

² Les liens entre communes et C.P.A.S., en termes de financement, de budget, d'incompatibilités, etc. ont déjà été évoqués par D. YERNAULT dans la contribution relative au droit organique et au financement des communes bruxelloises ; nous n'y reviendrons donc pas ici.

³ M.B., 5 août 1976, p. 9876.

- la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale⁴, qui a remplacé la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence (minimex) ; comme son nom l'indique, elle traite du droit à l'intégration sociale, lequel peut prendre plusieurs formes, dont celle du revenu d'intégration ; cette loi traite aussi de l'intégration sociale par le travail et du projet individualisé d'intégration sociale ; elle prévoit également les procédures à suivre en matière de droit à l'intégration sociale ;
- la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.⁵ qui détermine notamment lequel est territorialement compétent pour le traitement d'une demande d'aide.

2. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réservait expressément à l'État fédéral, à l'origine, les règles organiques des centres publics d'aide sociale hors le champ des compétences transférées aux Communautés, dans les matières personnalisables, au titre de la politique de l'aide sociale (art. 5, § 1^{er}, II, 2^o, exception a).

C'est l'article 1^{er} de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État qui modifia cette disposition afin d'attribuer aux Communautés la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale (art. 5, § 1^{er}, II, 2^o). Cette compétence est cependant assortie de diverses exceptions.

a) Première exception, la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Cette première exception était déjà prévue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

b) Deuxième groupe d'exceptions, 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.

Ces exceptions couvrent :

- 1) le droit de toute personne à l'aide sociale (art. 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976) ;
- 2) le principe suivant lequel chaque commune du Royaume est desservie par un centre public d'aide sociale, qui est doté de la personnalité juridique (art. 2) ;
- 3) les interventions du centre public d'aide sociale afin « d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité » (chapitre IV de la loi du 8 juillet 1976) et les règles de recours (chapitre V) et de remboursement par les particuliers des frais de cette aide sociale (chapitre VII).

⁴ M.B., 31 juillet 2002, p. 33610.

⁵ M.B., 6 mai 1965, p. 5161.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, « les deux exceptions précitées portent sur des droits de base. Elles peuvent être considérées comme le minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique. Étant donné que les Communautés sont dotées, en dehors des exceptions citées explicitement, de la compétence exclusive en matière d'aide sociale, elles pourront garantir en cette matière des droits complémentaires au minimum garanti au niveau fédéral »⁶.

c) Échappent en troisième lieu à la compétence communautaire les matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique.

Ces règles déterminent quel centre public d'aide sociale doit assurer le service de quelles personnes et quels frais sont à la charge de l'État.

d) Enfin, ce qui intéressera moins Bruxelles que sa périphérie, les règles relatives aux centres publics d'aide sociale des communes visées aux articles 6 et 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et Fourons, inscrites dans les articles 6, § 4, 11, § 5, 18ter, 27, § 4, et 27bis, § 1^{er}, dernier alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale et dans la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux (loi dite « de pacification communautaire »).

En application de l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980, les mentions du Roi, notamment en matière de tutelle, contenues dans la loi organique des C.P.A.S. devaient désormais s'entendre comme visant les gouvernements communautaires, chacun pour ce qui les concerne.

La répartition des compétences en ce domaine n'a plus connu d'évolution majeure depuis 1993, sous réserve de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État⁷ qui complète l'exception de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, b), afin d'exclure, au bénéfice des Régions, la compétence « relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, 2/1^o ».

3. À Bruxelles, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises emporte la compétence de la Commission communautaire commune pour régler la législation organique des C.P.A.S., ceux-ci n'étant pas « rattachables » à l'une ou l'autre Communauté et, partant, « bipersonnalisables ».

Eu égard aux réserves de compétences en la matière, et à la combinaison qui doit pouvoir être réalisée entre la législation fédérale et les interventions législatives communautaires, l'exercice de cette compétence s'exprimera essentiellement par des

⁶ Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1992-1993, Proposition n° 558/1, pp. 13 et 14.

⁷ M.B., 31 janvier 2014, p. 8641.

modifications apportées au texte même de la loi du 8 juillet 1976, organique des centres publics d'aide sociale (puis d'action sociale, voy. ci-dessous).

La Commission communautaire commune a toutefois également adopté certaines législations distinctes concernant les C.P.A.S., que nous évoquerons également ; elle a, encore, impliqué ceux-ci dans d'autres aspects de sa compétence d'aide aux personnes.

Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale a aussi entendu faire des C.P.A.S., dans diverses matières, (l') un (des) instrument(s) de ses propres politiques sectorielles ; nous évoquerons ces législations, en renvoyant pour le surplus aux contributions spécifiques qui y sont consacrées.

§ 1. Les interventions de la Commission communautaire commune dans le droit organique des C.P.A.S.

A. Une première préoccupation : les règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S.

4. Fraîchement investie de sa nouvelle compétence, la Commission communautaire commune n'a pas tardé, en cette matière, à exercer celle-ci.

Dès le 24 juin 1993, le Collège réuni avait pris les dispositions nécessaires à l'installation d'une Commission des normes comptables pour les C.P.A.S. de la Région de Bruxelles-Capitale⁸.

Le 25 novembre 1993, le Collège réuni adopta un arrêté modifiant l'arrêté ministériel du 12 juillet 1983 portant classification fonctionnelle et économique normalisée des recettes et des dépenses pour l'établissement du budget et des comptes des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale⁹.

⁸ Arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 24 juin 1993 portant création et composition de la Commission des normes comptables des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 13 avril 1994, p. 9829.

Cet arrêté a été modifié par :

- un arrêté du 9 février 1995, *M.B.*, 5 avril 1995, p. 8508 ;
- un arrêté du 19 septembre 1996, *M.B.*, 10 janvier 1997, p. 551.

Il fut abrogé par l'arrêté du Collège réuni de la Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 2001, déterminant la mission et la composition de la Commission des normes comptables des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 2 février 2002, p. 3728, lui-même remplacé par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2008 déterminant la mission et la composition de la Commission des normes comptables des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 décembre 2008, p. 66640.

Ce dernier arrêté a été modifié par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2013 déterminant la mission et la composition de la Commission des normes comptables des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 3 juillet 2013, p. 41872.

⁹ *M.B.*, 2 mars 1994, p. 5170.

Le 27 octobre 1994¹⁰, c'est le législateur qui entre en scène : une ordonnance modifie la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, afin de clarifier l'« imbroglio »¹¹ réglementaire et législatif relatif à la comptabilité de ces centres et établir la compétence du Collège réuni de réformer ce cadre pour l'avenir (art. 2, modifiant l'art. 87 de la loi)¹².

Cette intervention traduit donc plus un souci didactique et d'affirmation de compétence, qu'une réelle œuvre normative novatrice.

Cette première prise de contact établie, la modification introduite par l'ordonnance du 27 octobre 1994 sera remplacée à peine six mois plus tard¹³, afin de clarifier la compétence attribuée au Collège réuni pour fixer les règles budgétaires, financières et comptables des C.P.A.S., hors les règles établies directement par le législateur.

En exécution de cette habilitation, les règles en la matière ont été refondues, à compter du 1^{er} janvier 1997 déjà, par l'arrêté du Collège réuni de la Commission

¹⁰ Ordonnance modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 3 décembre 1994, p. 30054.

¹¹ *Doc.*, Ass. r. COCOM, sess. 1993-1994, Projet n° B-64/1, p. 2.

¹² « Article 87. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune fixe les règles propres à la comptabilité des centres publics d'aide sociale et en arrête le règlement général.

Il peut, de l'accord de chaque Conseil de l'Aide sociale concerné, et jusqu'au 31 décembre 1996 au plus tard, fixer des règles propres à la comptabilité d'un ou de plusieurs centres publics d'aide sociale.

Sous réserve des alinéas 1^{er} et 2 du présent article, sont applicables aux centres publics d'aide sociale : 1° l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant règlement général de la comptabilité communale, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 15 décembre 1987 ;

2° l'arrêté royal du 27 juin 1983 portant introduction de la classification fonctionnelle et économique des recettes et des dépenses lors de l'établissement du budget et des comptes par les centres publics d'aide sociale ;

3° l'arrêté ministériel du 12 juillet 1983 portant classification fonctionnelle et économique normalisée des recettes et des dépenses pour l'établissement du budget et des comptes des centres publics d'aide sociale ;

4° les arrêtés ministériels des 1^{er} juillet 1985, 29 septembre 1986, 25 janvier 1988, 4 novembre 1988, 31 juillet 1989, 31 juillet 1990, 28 février 1992, 27 novembre 1992, 15 juillet 1993 modifiant l'arrêté ministériel du 12 juillet 1983 portant classification fonctionnelle et économique normalisée des recettes et des dépenses pour l'établissement du budget et des comptes des centres publics d'aide sociale ;

5° l'arrêté ministériel du 29 octobre 1990 fixant certaines modalités relatives à l'établissement du tableau de tête du budget des centres publics d'aide sociale en ce qui concerne la prise en considération des créances douteuses ;

6° l'arrêté ministériel du 15 décembre 1992 portant des mesures d'exécution des dispositions prévues à l'article 91, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale modifié par la loi du 5 août 1992 ;

7° l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 25 novembre 1993 modifiant l'arrêté ministériel du 12 juillet 1983 portant classification fonctionnelle et économique normalisée des recettes et des dépenses pour l'établissement du budget des comptes des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale ».

¹³ Ordonnance du 27 avril 1995 portant modification de l'ordonnance du 27 octobre 1994 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 2 septembre 1995, p. 25253.

communautaire commune du 26 octobre 1995 portant règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴⁻¹⁵.

¹⁴ *M.B.*, 5 décembre 1995, p. 32874. Cet arrêté a été modifié à ce jour par :

- l'arrêté du 19 février 1998, *M.B.*, 6 mai 1998, p. 14394 ;
- l'arrêté du 11 décembre 2003 modifiant le règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 février 2004, p. 10521 ;
- l'arrêté du 15 mars 2013, *M.B.*, 26 avril 2013, p. 25367.

Cet arrêté a par ailleurs été exécuté par :

- l'arrêté du Collège réuni du 7 novembre 1996 fixant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 janvier 1997, p. 1630, qui sera suivi de :

- l'arrêté du Collège réuni du 19 février 1998 fixant les plans comptables applicables à la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 septembre 1998, p. 29824 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 25 février 1999 complétant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 21 avril 1999, p. 13137 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 16 décembre 1999 complétant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 2 mars 2000, p. 6350 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 19 avril 2001 complétant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 3 juillet 2001, p. 22767 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 22 novembre 2001 complétant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 2 février 2002, p. 3726 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 7 novembre 2002 complétant les plans comptables en exécution de l'article 43 du règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 mai 2003, p. 24103 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 5 décembre 1996 portant exécution de l'article 22 de l'arrêté du Collège réuni du 26 octobre 1995 arrêtant le règlement général de la comptabilité des C.P.A.S., *M.B.*, 24 décembre 1996, p. 32045 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 5 décembre 1996 portant exécution des articles 19 et 21 de l'arrêté du Collège réuni du 26 octobre 1995 arrêtant le règlement général de la comptabilité des C.P.A.S., *M.B.*, 24 décembre 1996, p. 32037, suivi de l'arrêté du Collège réuni du 19 février 1998 modifiant l'arrêté du Collège réuni du 5 décembre 1996 portant exécution des articles 19 et 21 de l'arrêté du Collège réuni du 26 octobre 1995 portant règlement général de la comptabilité des C.P.A.S., *M.B.*, 6 mai 1998, p. 14399 ;
- l'arrêté du Collège réuni du 19 mars 1998 fixant les modèles des comptes annuels des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 septembre 1998, p. 29992 ;
- l'arrêté ministériel du 26 novembre 1998 fixant, en exécution de l'article 93 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, la formule du procès-verbal de vérification de la caisse et des écritures des receveurs des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale et les règles d'exécution de cette vérification, *M.B.*, 23 janvier 1999, p. 1986, modifié par des arrêtés ministériels du 3 juin 1999 (*M.B.*, 28 septembre 1999, p. 36297) et du 15 février 2006 (*M.B.*, 6 mars 2006, p. 13463) ;
- l'arrêté du Collège réuni du 25 février 1999 fixant le modèle du budget des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 21 avril 1999, p. 13139, modifié par l'arrêté du Collège réuni du 31 mai 2007 (*M.B.*, 28 juin 2007, p. 35569).

¹⁵ Sur cette base également, le Collège réuni a adopté un arrêté dès le 13 avril 1995 « rendant obligatoire l'analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale », *M.B.*, 24 juin 1995, p. 18164, qui sera suivi de :

5. La réforme la plus importante en ce domaine a été introduite par l'ordonnance du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale¹⁶.

Cette réforme, s'accompagnant également d'un remplacement global, dans la loi du 8 juillet 1976, des mentions d'instances fédérales ou provinciales par celles au Collège réuni¹⁷, comportait donc deux volets :

- d'une part, des modifications en termes d'exercice de la tutelle sur les C.P.A.S. (déjà largement évoquées dans la contribution relative aux tutelles sur les pouvoirs locaux, à laquelle il est donc renvoyé ici – en ce qui concerne les compétences du Collège juridictionnel, voy. ci-dessous) ;
- d'autre part, des modifications en termes de comptabilité et de contrôle financier.

Sous ce deuxième angle, l'ordonnance poursuit les objectifs suivants :

« La mise en application d'une nouvelle comptabilité à l'usage des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, élaborée sur la base des principes qui régissent la nouvelle comptabilité communale mais qui tient compte des spécificités de la gestion et des particularités des missions des centres publics d'aide sociale, nécessite la modification de plusieurs articles de la loi du 8 juillet 1976 organique desdits centres »¹⁸.

Les adaptations les plus importantes concernent :

- la suppression des receveurs régionaux (art. 17 de l'ordonnance, abrogeant les alinéas 3 et 4 de l'art. 43 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- une clarification et une modification de la responsabilité du receveur (art. 18, remplaçant l'art. 46 de la même loi) ;
- la suppression des possibilités de prolongation, jusqu'au 31 mars de l'année suivante, des opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement

- l'arrêté du Collège réuni du 7 novembre 1996 portant analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 janvier 1997, p. 1631 ;

- l'arrêté du Collège réuni du 12 février 1998 portant analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 septembre 1998, p. 29570 ;

- l'arrêté du Collège réuni du 3 juin 1999 portant modification de l'analyse conceptuelle de la nouvelle comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 28 septembre 1999, p. 36282.

¹⁶ *M.B.*, 18 juin 2003, p. 32505.

¹⁷ Sauf pour les compétences transférées au Collège juridictionnel visé à l'article 83quinquies de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ; voy. à cet égard *infra*.

¹⁸ *Doc.*, Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet d'ordonnance relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale n° 84/1, p. 11.

des dépenses à rattacher au compte de l'exercice (art. 27, remplaçant l'art. 86 de la loi) ;

- une simplification de l'article 87 de la loi, n'affirmant désormais que la compétence du Collège réuni en matière de règles budgétaires, financières et comptables, sans plus énumérer d'autres réglementations antérieures à la communautarisation¹⁹ (art. 28) ;
- une clarification des délais dans lesquels le centre, la commune et le Collège réuni doivent agir par rapport au budget (art. 29, modifiant l'art. 88 de la loi), ainsi que la spécification de la tutelle exercée à cet égard par le Conseil communal (art. 30, modifiant l'art. 89 de la loi) ;
- une clarification (art. 32, remplaçant l'art. 91 de la loi) :
 - des conditions de validité d'un paiement sur la caisse du centre ;
 - pour déterminer dans quel document les crédits à transférer à l'exercice suivant doivent être inscrits ;
 - de la date de remise au receveur par le Conseil de l'Aide sociale du relevé détaillé des crédits à transférer à l'exercice suivant ;
- la définition du règlement en cas de déficit de caisse et des recours à ce propos (art. 34, remplaçant l'art. 93 de la loi) ;
- l'introduction de modalités de paiement alternatives (à la liquidation par douzième) de la dotation communale aux centres nécessitant des ressources complémentaires, en considération de la situation financière de la commune et du centre lui-même, de commun accord entre eux et de règles d'adaptation de la dotation communale au résultat final du compte budgétaire de l'exercice (art. 37, remplaçant l'art. 106).

Par ailleurs, l'ordonnance insère trois nouveaux articles 46*bis*, 46*ter*²⁰ et 46*quater*, « en vue d'obvier à un vide juridique né de l'abrogation au niveau communal de l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant règlement général de la comptabilité communale. La matière relative à la responsabilité du receveur, aux provisions pour

¹⁹ Ces règles étant en effet remplacées, on l'a vu, par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 26 octobre 1995 portant règlement général de la comptabilité des centres publics d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, sont abrogées par l'article 50 de l'ordonnance du 3 juin 2003.

²⁰ Cette disposition a été mise en œuvre par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 18 décembre 2003 pris en exécution de l'article 46*ter* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale inséré par l'ordonnance du 2 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables des C.P.A.S., fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses, *M.B.*, 11 février 2004, p. 8008 ; voy. égal. l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 octobre 2008 fixant les modalités de l'attribution d'une provision pour menues dépenses en exécution de l'article 46*ter* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale inséré par l'ordonnance du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 6 novembre 2008, p. 58480.

le paiement de dépenses courantes relatives à de menues fournitures ou réparations et au compte de fin de gestion y figurait, mais elle ne se retrouve plus dans le nouveau règlement général de la comptabilité communale. Elle a été inscrite dans la Nouvelle loi communale conformément à l'avis du Conseil d'État et échappe dès lors à une application *mutatis mutandis* aux centres publics d'aide sociale. Il s'impose de combler ce vide juridique actuel »²¹.

Les articles 19 à 21 de l'ordonnance organisent donc par ces articles les procédures relatives à la perception des recettes au comptant, le paiement de menues dépenses et clarifient les règles relatives au compte de fin de gestion du receveur.

Est prévue à cet égard la compétence du Collège juridictionnel, en matière de règlement de conflits en rapport avec le quitus de gestion du receveur.

Les membres du Collège réuni compétents pour l'aide aux personnes établissent par ailleurs, chaque année depuis le 16 juillet 1998²², une circulaire relative à l'élaboration du budget des centres publics d'action sociale²³, qui explicite les règles budgétaires visées ci-dessus et leur articulation avec les mécanismes de tutelle applicables en matière de budget et comptes des C.P.A.S.

B. De la politique au sein des C.P.A.S.

6. Après les premières interventions budgétaires, la Commission communautaire commune a concentré son attention sur différents aspects plus *politiques*, visant sans aucun doute à stimuler, tout en évitant les abus, l'activité au sein des C.P.A.S. et, partant, leur participation à la politique d'aide sociale.

7. À ce titre, il convient d'évoquer tout d'abord l'ordonnance du 29 mars 2001 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires des centres publics d'aide sociale et limitant le cumul du mandat de président d'un Conseil de l'Aide sociale avec d'autres fonctions²⁴.

Cette ordonnance modifie l'article 38 de la loi du 8 juillet 1976 (art. 2 et 3) pour aligner le traitement, le pécule de vacances, la prime de fin d'année et le régime de sécurité sociale du président du Conseil de l'Aide sociale sur ceux des échevins de la commune de son siège, et rétablir l'attribution de jetons de présence aux membres du conseil (art. 38, § 1^{er}, remanié)²⁵. Elle instaure, d'autre part, une nouvelle règle de

²¹ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 11.

²² Circulaire budgétaire 1999 pour les centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 13 octobre 1998, p. 34082.

²³ Voy. not. la circulaire du 24 juillet 2014 relative à l'élaboration du budget de l'exercice 2015 des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 27 août 2014, p. 64224. Chaque année, une telle circulaire constitue un document d'ensemble complet et remplace les circulaires précédentes.

²⁴ *M.B.*, 24 avril 2003, p. 22181.

²⁵ On renverra à cet égard à l'arrêté du Collège réuni du 9 mars 1995 modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1977 relatif au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 8 avril 1995, p. 9079, qui visait à permettre au président du conseil, lorsque la fixation du traitement du président entraîne la réduction ou la suppression d'autres

limitation de cumul de rémunérations du président du conseil, dont le plafond est fixé classiquement à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire perçue par les membres de la Chambre des représentants et du Sénat (art. 38, § 2).

8. Plus concrète, en ce domaine, est l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 7 mars 2002 instaurant un programme de politique générale dans les centres publics d'aide sociale²⁶.

Selon son exposé des motifs²⁷, il s'agit de suivre la tendance générale visant à développer des outils de gestion pluriannuelle et des programmes politiques de législation dans toutes les instances publiques²⁸ : « L'élaboration d'un programme de législation permet également d'attirer l'attention des gestionnaires politiques sur une programmation à plus long terme qui s'avère de plus en plus souhaitable et nécessaire étant donné la complexité croissante de la gestion publique ». Elle promeut par ailleurs plus de transparence de l'action politique.

Cette ordonnance complète donc l'article 26bis, § 1^{er}, de la loi de 1976 pour y viser le programme de politique générale (art. 2) et insère une section 1^{re} dans le chapitre VI de la même loi (art. 72 et 73) établissant les principes d'élaboration de ce programme, établi pour la durée du mandat du Conseil de l'Aide sociale et soumis et débattu en Conseil de l'Aide sociale et en Conseil communal (art. 3). Le programme ainsi adopté fait l'objet d'une publication à l'attention de la population dans la commune dans le ressort de laquelle le centre se trouve.

9. À l'occasion de l'ordonnance déjà évoquée du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, la Commission communautaire a adapté à la répartition des compétences en termes de tutelle et de contrôle de nature juridictionnelle sur les C.P.A.S. les dispositions portant sur d'anciennes compétences exercées par la députation permanente, afin d'y viser le *Collège juridictionnel* institué par l'article 83quinquies, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989²⁹.

traitements, indemnités ou allocations légales ou réglementaires, d'adresser aux membres du Collège réuni compétents pour la politique de l'Aide aux personnes, dénommés ci-après « Les Membres du Collège réuni », une demande de réduction du traitement accordé en qualité de président (art. 1^{er}) et supprimait les modalités de calcul du nombre de jetons de présence susceptibles d'être alloués aux membres du conseil (art. 2). De nouvelles adaptations du régime des jetons de présence ont été introduites, en exécution de l'article 38 remanié, par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 16 octobre 2003 modifiant l'arrêté royal du 15 décembre 1977 relatif au traitement des présidents et aux jetons de présence des membres du Conseil de l'Aide sociale, *M.B.*, 11 février 2004, p. 8007.

²⁶ *M.B.*, 8 mai 2002, p. 19321.

²⁷ *Doc.*, Ass. r. COCOM, sess. ord. 2000-2001, Proposition n° 57/1, pp. 1 et 2.

²⁸ Dans la ligne de la modification introduite à l'époque à l'article 242bis de la Nouvelle loi communale, imposant la présentation par le Collège des bourgmestre et échevins d'un programme de politique générale portant sur la totalité de la législation.

²⁹ Inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *M.B.*, 20 juillet 1993, p. 16774, et qui dispose :

« [...] »

Selon les travaux parlementaires de cette ordonnance³⁰, il s'agit des compétences suivantes :

- la validation de l'élection des conseillers de l'action sociale (art. 18 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- le contrôle du maintien des conditions d'éligibilité et de la survenance d'une situation d'incompatibilité dans le chef des conseillers de l'aide sociale (art. 21 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- la suspension et la révocation des membres du Conseil de l'Action sociale en cas de négligence grave ou d'inconduite notoire (art. 22 de la loi du 8 juillet 1976) ;
- le règlement de conflits en rapport avec le compte de fin de gestion du receveur (voy. *supra*).

Outre la mention du Collège juridictionnel en lieu et place de la députation permanente, les modifications apportées à ces dispositions visent essentiellement à aménager des mécanismes de communication et d'échange d'informations entre le Collège juridictionnel (et, le cas échéant, le greffe du Conseil d'État) et le Collège réuni et le Conseil communal (ou le bourgmestre).

L'ordonnance exclut, pour le surplus, la présence avec voix consultative du président du Conseil de l'Aide sociale aux réunions du Collège des bourgmestre et échevins en matière d'établissement et de recouvrement des taxes communales et en matière disciplinaire (art. 28, § 4, de la loi du 8 juillet 1876, remplacé par l'art. 11 de l'ordonnance).

10. On rangera également ici l'action conjuguée du législateur fédéral et du législateur bruxellois afin de modifier la dénomination des C.P.A.S. et de leur organe principal.

En effet, d'une part, la loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale³¹ a remplacé l'appellation « centre public de l'aide sociale » par « centre public de l'action sociale », dans le titre et dans l'ensemble du texte de ladite loi.

§ 2. Les missions juridictionnelles qui sont exercées dans les provinces par la députation permanente sont exercées, en ce qui concerne le territoire visé à l'article 2, § 1^{er}, par un collège de neuf membres désignés par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur proposition de son Gouvernement. Au moins trois membres appartiennent au groupe linguistique le moins nombreux.

Les membres de ce collège sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres de la députation permanente dans les provinces.

Dans la procédure devant le collège, les mêmes règles doivent être respectées que celles qui s'appliquent lorsque la députation permanente exerce une mission juridictionnelle dans les provinces.

[...] ».

³⁰ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet d'ordonnance relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale n° 84/1, pp. 5 et 6, et les références citées.

³¹ M.B., 23 février 2002, p. 7065.

Cette modification a été motivée par l'évolution des actions des C.P.A.S. En effet, parallèlement à l'aide sociale inscrite dans les missions des C.P.A.S. en matière de droit à l'intégration sociale – autre modification concomitante et importante, d'ailleurs, de l'ancienne appellation du minimum de moyens d'existence et de sa portée –, ces derniers ont été amenés également à poursuivre une action *préventive* et divers programmes de réinsertion, justifiant de leur conférer une appellation à la fois plus englobante de leur réalité et plus dynamique³².

Aussi, d'autre part, la Commission communautaire commune a suivi le mouvement consistant à rebaptiser les conseils de l'aide sociale en conseils de l'*action* sociale, par une ordonnance du 3 mars 2005³³, afin d'assurer une harmonie terminologique au gré des interventions des différents législateurs habilités à modifier la loi de 1976.

11. Il convient encore de mentionner ici l'ordonnance du 26 octobre 2006 modifiant le jour de l'élection des membres des conseils de l'action sociale³⁴, qui fixe cette élection par le Conseil communal un lundi, au plus tôt le deuxième et au plus tard le septième, qui suit l'installation du Conseil communal (art. 3, modifiant l'art. 12 de la loi du 8 juillet 1976).

12. Enfin, on peut relever l'ordonnance du 18 janvier 2007 modifiant l'ordonnance (*sic*) modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale afin d'assurer une assistance au membre handicapé du Conseil de l'Action sociale³⁵, qui insère à cette fin un article 20^{ter} dans la loi du 8 juillet 1976. La personne de confiance assistant le conseiller social est choisie parmi les électeurs de la commune satisfaisant aux conditions d'éligibilité pour le mandat de membre du Conseil de l'Action sociale, tout en n'étant ni membre du personnel communal ni du personnel du C.P.A.S. de la commune concernée.

C. Des organes des C.P.A.S. et de leur fonctionnement

13. La composition, le fonctionnement et l'administration des C.P.A.S. ont fait l'objet de peu d'adaptations à l'initiative de la Commission communautaire commune, sous réserve des aspects de « politique » au sein des centres et de la réforme financière, budgétaire et comptable, tous deux exposés ci-avant.

Les principaux organes des C.P.A.S. sont donc :

I. Le Conseil de l'Action sociale

14. Le Conseil de l'Action sociale règle tout ce qui est de la compétence du C.P.A.S. sauf les exceptions prévues par la loi (art. 24). Il est composé des conseillers

³² Voy. à cet égard, *Doc.*, Ass. r. COCOM, sess. ord. 2004-2005, Proposition n° B 009/1, p. 1.

³³ Ordonnance du 3 mars 2005 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale en vue de modifier la dénomination des conseils de l'aide sociale, *M.B.*, 17 mars 2005, p. 11172.

³⁴ *M.B.*, 9 novembre 2006, p. 60043.

³⁵ *M.B.*, 1^{er} février 2007, p. 5317.

de l'action sociale, mandataires politiques, élus par le Conseil communal après chaque élection communale (dans le respect des conditions d'éligibilité de l'art. 7 et selon les modalités déterminées par ou en vertu des art. 11 à 18^{ter} de la loi du 8 juillet 1976). Un nouveau Conseil de l'Action sociale est donc élu tous les 6 ans au suffrage indirect (ou de second degré) à Bruxelles.

Le nombre de membres du Conseil de l'Action sociale dépend de la taille de la commune. Il varie de 9 (pour les petites communes) à 15 (pour les plus grandes) (art. 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 8 juillet 1976).

En Région de Bruxelles-Capitale, lorsque le Conseil de l'Action sociale ne compte aucun membre d'appartenance linguistique néerlandaise ou aucun membre d'appartenance linguistique française, le premier candidat conseiller communal non élu appartenant au groupe linguistique non représenté en est membre de plein droit, *en addition* du nombre de membres prévus par l'article 6, §§ 1^{er} et 2 (art. 6, § 4).

Les articles 8 et 9 de la loi du 8 juillet 1976 établissent les incompatibilités entre conseillers de l'action sociale (parenté ou alliance) et par rapport à différentes fonctions³⁶.

Enfin, le Conseil de l'Action sociale ne peut comporter plus d'un tiers de conseillers communaux exerçant leur mandat dans le ressort du C.P.A.S. (art. 10).

Les règles de prise de cours et d'exercice du mandat de conseiller social, ainsi que de prestation de serment sont fixées par les articles 19 à 21 de la loi, et les hypothèses de révocation de ceux-ci par le Collège juridictionnel sont visées aux articles 22 et 23.

Par ailleurs, le bourgmestre peut assister avec voix consultative (et présider) aux séances du conseil, ou s'y faire représenter par un échevin désigné par le Collège des bourgmestre et échevins (art. 26, § 1^{er}). Les règles de convocation, de réunion et de délibération du conseil sont décrites aux articles 29 à 37.

Le Conseil de l'Action sociale constitue en son sein un bureau permanent en charge de l'expédition des affaires d'administration courante et auquel il peut

³⁶ Ainsi, ne peuvent être membres du Conseil de l'Action sociale :

- les membres du Collège réuni, du Collège juridictionnel, le gouverneur et le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ;
- les bourgmestres, échevins, membres des collèges de fédérations et agglomérations de communes ;
- les membres des cours, tribunaux, parquets et greffes ;
- les titulaires d'une fonction au Conseil d'État ;
- les membres du personnel de l'État et de la Commission communautaire commune qui participent directement au contrôle ou à la tutelle sur le centre, ainsi que le personnel de la commune desservie par le centre à l'exception du personnel de l'enseignement communal ;
- les membres du personnel rémunéré par le centre (ainsi que le personnel de « soins » au sens large) ;
- toute personne exerçant un mandat équivalent à celui de conseiller de l'action sociale ou aux fonctions visées aux points a) à d) dans un autre État membre de l'Union européenne.

déléguer, en outre, d'autres attributions bien définies (art. 27, § 1^{er} ³⁷). Il ne peut toutefois être en charge des décisions que la loi réserve expressément au conseil, de celles soumises à tutelle d'autorisation ou d'approbation, ainsi que celles relatives à :

1° l'aliénation, le partage et l'échange de biens immobiliers ou droits immobiliers ;

2° les emprunts, transactions, acquisitions de biens immobiliers et les placements définitifs de capitaux ;

3° l'acceptation de donations et legs faits au centre (réservée au Conseil de l'Action sociale par l'art. 80) ;

4° les marchés publics au-delà de certains montants variant en fonction de la taille de la commune (les règles en matière de passation de marchés étant, pour le surplus, fixées par l'art. 84).

II. Le Comité spécial du Service social

15. La loi autorise le Conseil de l'Action sociale à prendre toutes les décisions, dont notamment les décisions sur les demandes d'aide mais le plus souvent le conseil délègue cette mission à un Comité spécial appelé « Comité spécial du Service social ». Sont présents dans ce Comité plusieurs conseillers de l'action sociale et le président du C.P.A.S. qui prennent alors, au nom du C.P.A.S., les décisions concernant les demandes d'aide.

La création d'un Comité spécial du Service social est, par ailleurs, un préalable obligé à la création par le Conseil de l'Action sociale d'autres comités spéciaux pour la gestion d'attributions bien définies (art. 27, § 1^{er}, à l'exclusion des décisions qui ne peuvent pas non plus être déléguées au bureau permanent).

III. Le président

16. Le président est élu au scrutin secret, par et parmi les membres du Conseil de l'Action sociale (art. 25 de la loi du 8 juillet 1976). Il dirige les activités du C.P.A.S. (art. 28, § 1^{er}) et exécute les décisions prises par ses différents organes. Il ne peut pas décider seul de l'octroi d'une aide, sauf en cas d'urgence et dans les limites fixées par la loi et par le règlement d'ordre intérieur du Conseil de l'Action sociale et à charge pour lui de soumettre sa décision pour ratification au plus prochain conseil (art. 28, § 1^{er}, dernier al., et § 3).

³⁷ Voy. à cet égard l'arrêté du Collège réuni du 13 novembre 1997 adaptant les montants fixés à l'art. 27, § 1^{er}, al. 3, 4°, de la loi du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 23 décembre 1997, p. 34548, qui rehausse donc les plafonds de délégation au bureau permanent en matière de marchés publics. Ces montants ont été convertis en euros par l'arrêté du Collège réuni du 26 septembre 2009 adaptant les montants fixés à l'art. 27, § 1^{er}, al. 3, 4°, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 12 novembre 2009, p. 72097.

IV. Le secrétaire

17. Chaque C.P.A.S. a un secrétaire (art. 41).

Ses missions essentielles sont les suivantes (art. 45) :

- il assiste aux réunions du conseil, du bureau permanent et des comités spéciaux, prépare les dossiers soumis à ces instances, veille à la motivation des décisions et au respect de la loi, a la garde des archives ;
- sous l'autorité du président, il instruit les affaires, dirige l'administration et est le chef du personnel ;
- il signe avec le président toutes les pièces qui émanent du centre (le C.P.A.S. ne pouvant être engagé que par la double signature du président et du secrétaire) ;
- il élabore l'avant-projet du budget avec les responsables des différents services.

Un arrêté du Collège réuni du 4 décembre 2008 fixe les dispositions générales des statuts administratif et pécuniaire du secrétaire³⁸, balisant ainsi le cadre du règlement devant être établi par chaque Conseil de l'Action sociale à cet égard.

V. Le receveur

18. Chaque C.P.A.S. a, à Bruxelles, son propre receveur (voy. *supra*, sur l'abrogation des receveurs régionaux ; art. 41).

Le receveur est chargé, sous sa seule responsabilité, d'effectuer les recettes et d'acquitter les dépenses. Il est le conseiller financier et budgétaire du centre (art. 46 à 46quater).

Un arrêté du Collège réuni du 4 décembre 2008 fixe les dispositions générales des statuts administratif et pécuniaire du receveur³⁹, balisant ainsi le cadre du règlement devant être établi par chaque Conseil de l'Action sociale à cet égard.

VI. Le Comité de concertation

19. En vertu de l'article 26, § 2, une concertation doit avoir lieu tous les trois mois au moins entre une délégation du Conseil de l'Action sociale et une délégation du Conseil communal, sous la forme d'un comité de concertation.

³⁸ Arrêté du Collège réuni du 4 décembre 2008 fixant les dispositions générales des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 16 décembre 2008, p. 66642, modifié par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 4 décembre 2008 fixant les dispositions générales des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 27 février 2013, p. 12576.

³⁹ Arrêté du Collège réuni du 4 décembre 2008 fixant les dispositions générales des statuts administratif et pécuniaire des secrétaires et receveurs des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 16 décembre 2008, p. 66642.

L'article 26bis⁴⁰ impose la consultation préalable⁴¹ du comité de concertation au moins⁴² pour les décisions du C.P.A.S.⁴³ portant sur les matières suivantes :

- 1° le budget du centre et des hôpitaux qui en dépendent ;
- 2° la fixation ou la modification du cadre du personnel ;
- 3° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, qui peuvent avoir une incidence financière ou qui dérogent au statut du personnel communal ;
- 4° l'engagement de personnel complémentaire, sauf en cas d'urgence ;
- 5° la création de nouveaux services ou établissements et l'extension de structures existantes ;
- 6° la création d'associations « chapitre XII » ;
- 7° les modifications budgétaires qui sont de nature à augmenter (ou diminuer) l'intervention de la commune ainsi que les décisions qui tendent à aggraver le déficit des hôpitaux ;
- 8° le programme de politique générale⁴⁴.

D. Des agents et du personnel du centre

I. Les assistants sociaux

20. Chaque C.P.A.S. dispose au moins d'un « travailleur social » (art. 42, premier al.), qui a pour mission principale la guidance sociale et la préparation des dossiers d'aide (art. 47).

Les décisions du C.P.A.S. sur les demandes d'aide sont seulement valables si elles sont basées sur les résultats d'une enquête sociale qui a été effectuée par un assistant social.

⁴⁰ Inséré par une loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 8 octobre 1992, p. 21595.

⁴¹ Si, toutefois, cette concertation est rendue impossible par le fait des autorités communales, le C.P.A.S. statue (art. 26ter).

⁴² Le règlement d'ordre intérieur du comité de concertation pouvant ajouter d'autres matières à cette liste (art. 26bis, § 3).

⁴³ En ce qui concerne les décisions des autorités communales, la concertation doit porter au moins sur les décisions relatives à :

1° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, qui peuvent avoir une incidence sur le budget et la gestion du C.P.A.S. ;

2° la création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension de structures existantes.

⁴⁴ Ajouté par l'ordonnance précitée du 7 mars 2002 portant sur le même objet.

II. Le personnel du C.P.A.S.

21. C'est au Conseil de l'Action sociale qu'il appartient de fixer le cadre du personnel, outre les fonctions obligatoires du secrétaire, du receveur et la présence d'au moins un travailleur social imposée par la loi, ainsi qu'un cadre du personnel distinct pour les hôpitaux qui dépendent du centre. Il recrute également tous les membres du personnel (art. 43).

Dans ce cadre, la Commission communautaire commune a essentiellement modifié l'article 42, afin d'ouvrir l'accès aux emplois du centre à tous les ressortissants de l'Union européenne⁴⁵, et l'article 43, afin d'ouvrir aux citoyens qui ne sont ni de nationalité belge, ni ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, les emplois civils dans les C.P.A.S., les associations « chapitre XII », ainsi que dans l'association faîtière visée au chapitre XIIbis, qui ne comportent pas de participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques⁴⁶.

Le personnel bénéficie des mêmes statuts administratif et pécuniaire que le personnel de la commune où le centre a son siège, sous réserve des dérogations liées au caractère spécifique de certains services, que le conseil peut arrêter, de même qu'il peut fixer le statut des emplois inexistantes au niveau communal ainsi que celui du personnel de l'hôpital (art. 42, al. 5 et 6)⁴⁷.

On renverra enfin à la circulaire établie le 28 avril 1994 par les membres du Collège réuni en charge de l'aide aux personnes relative à la « Charte sociale – Harmonisation du statut administratif et révision générale des barèmes du personnel des pouvoirs locaux de la Région de Bruxelles-Capitale »⁴⁸, applicable au personnel des C.P.A.S. conformément à son article 4.1.

⁴⁵ Ordonnance du 28 avril 2000 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de permettre, en leur sein, l'élection de tout citoyen de l'Union européenne, *M.B.*, 19 septembre 2000, p. 31753.

⁴⁶ Ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 1^{er} avril 2004 élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois dans les services du Collège réuni de la Commission communautaire commune et dans les centres publics d'aide sociale et les associations locales qu'ils créent ainsi que leur association faîtière, *M.B.*, 23 avril 2004, p. 24203.

⁴⁷ Voy. égal. les art. 48 à 56 concernant le recrutement des praticiens de l'art de guérir, les incompatibilités appliquées aux membres du personnel, le régime disciplinaire et les possibilités de recrutement contractuel ou sous le bénéfice de l'urgence.

⁴⁸ *M.B.*, 26 janvier 1995, p. 1805. Quant au statut du personnel communal, il est renvoyé à la contribution de D. YERNAULT.

E. Des associations « chapitre XII » et des autres possibilités d'association des C.P.A.S.

22. La Commission communautaire commune ne s'est guère intéressée aux associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, ayant uniquement aménagé le régime de tutelle applicable à de telles associations lorsqu'elles poursuivent la gestion générale ou l'exploitation d'activités hospitalières (voy. *infra*).

Pour rappel, un C.P.A.S. peut, pour réaliser une des tâches qui lui incombent en vertu de la loi du 8 juillet 1976 – en ce compris l'exploitation d'un hôpital ou d'une partie d'un hôpital –, former une association avec un ou plusieurs autres centres, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales n'ayant pas de but lucratif (art. 118). L'association jouit de la personnalité juridique, peut recevoir des subsides, donations et legs et contracter des emprunts (art. 121) ; la forme juridique de l'association (A.S.B.L., société anonyme, etc.) n'est pas figée par la loi.

L'intérêt du recours à cette forme d'association est d'assouplir la gestion de certaines missions du C.P.A.S. et de permettre l'apport d'autres sources de financement et de moyens techniques pour l'accomplissement de celles-ci.

Quelle que soit la proportion des apports des divers associés, les personnes de droit public disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association (art. 125).

L'article 126, § 1^{er}, tel que « clarifié »⁴⁹ par l'article 46 de l'ordonnance du 3 juin 2003 précitée, soumet ces associations aux mêmes règles d'administration et de tutelle que les C.P.A.S. eux-mêmes. Le Collège réuni exerce les compétences qui incombait antérieurement au gouverneur concernant les transferts de personnel du centre à l'association, l'ancienneté administrative du personnel, les règles propres à la gestion financière des associations et la dissolution de l'association qui outrepassent les limites de son objet social ou ne le réalise pas (art. 128, 129 et 133).

En dehors des institutions hospitalières publiques qui seront évoquées dans le chapitre II ci-dessous, on peut notamment citer, à Bruxelles, les associations « chapitre XII » suivantes :

- BXL-Arabesque, créée en 2008⁵⁰ par le C.P.A.S. de Bruxelles, la Ville de Bruxelles et l'A.S.B.L. Centre culturel maghrébin – Espace Magh, et ayant pour objet social de permettre aux personnes et aux associations porteuses d'un projet laïque de culture ou de tradition maghrébine d'animer un lieu de rencontres, d'études, d'expression culturelle des artistes d'origine maghrébine, ouverts sur la

⁴⁹ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 25 : « Telle qu'elle est actuellement rédigée, cette disposition peut, en effet, être lue en ce sens – bien que cette interprétation soit contestable – que les associations chapitre XII peuvent, dans leurs statuts, déroger aux contrôles de tutelle applicables aux centres publics d'aide sociale.

Une telle lecture paraît difficilement acceptable puisqu'elle permettrait à l'autorité contrôlée de déterminer le régime de contrôle qui lui est applicable ».

⁵⁰ Statuts fondateurs publiés aux Annexes du M.B., 2 juin 2008.

société belge, pour rencontrer notamment le souci de recherche identitaire des personnes de la 1^{re} génération d'immigrés maghrébins, mais aussi et surtout, des enfants des générations suivantes et des enfants des couples mixtes, en dehors des lieux de cultes ou organisés dans le cadre exclusivement religieux ;

- les Cuisines bruxelloises, association de droit public créée en 2004 par la Ville de Bruxelles, le C.P.A.S. de Bruxelles, le Centre hospitalier universitaire Brugmann, le Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre et l'A.S.B.L. Comité des repas scolaires et communaux de la Ville de Bruxelles, et auxquels se sont joints depuis lors le C.P.A.S. d'Evere, la Commune de Saint-Josse-ten-Noode, la Commune d'Evere, la Commune de Jette, la Commune de Berchem-Sainte-Agathe, la Commune d'Anderlecht et le C.P.A.S. d'Anderlecht ; cette association a pour objet la préparation, la finition, la vente, la livraison de repas et la fourniture d'aliments à ses membres pour les besoins de leur personnel et du personnel des établissements qui en dépendent, ainsi que pour les besoins des usagers des services publics qu'ils organisent seuls ou en association avec d'autres membres associés, tels qu'écoles, crèches, plaines de vacances, maisons de repos, maisons de repos et de soins, centres d'accueil de jour, hôpitaux, ainsi que pour les besoins des écoles libres situées sur le territoire de ses membres dans le cadre de la politique des avantages sociaux⁵¹ ;
- les Centres de contact de Bruxelles, A.S.B.L. créée en 1972 par la Ville de Bruxelles et le C.P.A.S. de Bruxelles, regroupant dix Maisons de Quartier à travers Bruxelles-Ville, ayant pour but, en dehors de toute considération d'ordre politique, philosophique ou religieux, et en coordination avec la Ville de Bruxelles (i) de s'occuper de façon générale des familles et des personnes de tout âge et de toutes conditions pouvant se trouver, à un moment donné, dans une situation difficile et avoir besoin occasionnellement de l'intervention de la Communauté, en plus de celles qui leur sont garanties par la loi (ii) de donner de l'aide à toute personne physique ayant son domicile sur le territoire de la Ville de Bruxelles dans le cadre des titres-services⁵² ;
- Projet X, créée en 2006⁵³ par le C.P.A.S. de Bruxelles et la Ville de Bruxelles, ayant pour objet (i) d'améliorer des logements pour les ménages bruxellois, en luttant contre l'insalubrité dans le logement locatif privé, et en privilégiant la mise en œuvre de moyens visant à l'insertion socioprofessionnelle et à finalité d'économie sociale ; (ii) d'œuvrer à l'adaptation fonctionnelle de logements du bâti locatif privé à usage de résidence principale, en vue d'améliorer les conditions de vie de personnes handicapées ou de personnes âgées à validité diminuée ; ce projet à but social est mené en faveur des locataires, de façon à leur offrir des conditions d'habitat conformes, sans les exposer à des majorations de loyers insoutenables ;

⁵¹ Selon la modification statutaire publiée aux Annexes du M.B., 8 juillet 2013.

⁵² Selon la modification statutaire publiée aux Annexes du M.B., 1^{er} décembre 2006.

⁵³ Statuts fondateurs publiés aux Annexes du M.B., 24 mai 2006.

- le Centre hospitalier Valida, créé en 1977 et réorganisé en 2007⁵⁴, anciennement Centre hospitalier de revalidation Albert Laurent, composé du C.P.A.S. et de la commune de Berchem-sainte-Agathe et de l’A.S.B.L. Cliniques universitaires Saint-Luc, en partenariat avec la Clinique Saint-Jean et l’UZ Brussel ;
- l’A.S.B.L. Sin-Énergie, créée en 2010⁵⁵ par le Centre hospitalier universitaire Brugmann, le C.P.A.S. de Schaerbeek, le SIAMU, l’A.S.B.L. Maison du Travail, ayant pour but d’assurer la production, la gestion et la distribution au sein de ses membres d’énergie produite par la technique de la co-génération.

23. On peut également relever, par ailleurs, que l’article 11 de l’ordonnance du 24 décembre 2010 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l’année budgétaire 2011⁵⁶ autorise les C.P.A.S., par dérogation aux articles 118 et 135^{undecies} de leur loi organique, à prendre une participation dans la société coopérative à responsabilité limitée dédiée à la fourniture de services de télécommunications, dans le cadre du marché IRISnet 2 réalisé par la Région en leur nom et pour leur compte.

F. Du financement des C.P.A.S. – Le Fonds spécial de l’aide sociale

24. En vertu de l’article 105 de la loi du 8 juillet 1976, tel que modifié par la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980⁵⁷ :

« 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’action sociale de la Région.

Chaque Exécutif régional fixe, pour sa région, le pourcentage à attribuer au Fonds spécial. Les critères objectifs de sa répartition sont déterminés par :

1° l’Exécutif de la Communauté flamande pour les centres publics d’action sociale de la Région flamande ;

2° l’Exécutif de la Communauté française, pour les centres publics d’action sociale de la Région wallonne. Toutefois, pour les centres publics d’action sociale situés dans une des communes de la région de langue allemande, telle qu’elle est définie à l’article 5 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l’emploi des langues en matière administrative, les critères objectifs de répartition sont déterminés par le conseil de la Communauté culturelle allemande ;

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

⁵⁴ Statuts publiés aux Annexes du *M.B.*, 26 février 2007.

⁵⁵ Statuts fondateurs publiés aux Annexes du *M.B.*, 16 septembre 2010.

⁵⁶ *M.B.*, 20 janvier 2011, p. 6405.

⁵⁷ *M.B.*, 15 août 1980, p. 9451.

Un premier arrêté royal du 4 décembre 1979 a fixé le pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, à 5 %⁵⁸. Ce pourcentage est demeuré inchangé depuis lors⁵⁹ et a été confirmé par l'ordonnance régionale du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la "dotation générale aux communes" de la Région de Bruxelles-Capitale⁶⁰ et par l'ordonnance régionale 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 1998⁶¹, abrogeant la précédente. Depuis une ordonnance du 8 novembre 2001, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est autorisé à augmenter annuellement le pourcentage visé à l'alinéa premier sans qu'il puisse excéder sept pour cent⁶².

Jusqu'à la création et l'installation des institutions bruxelloises, c'était également par arrêté royal que la répartition du Fonds spécial de l'aide sociale entre C.P.A.S. était déterminée⁶³.

⁵⁸ Arrêté royal du 4 décembre 1979 portant, pour l'année 1979, fixation du pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, et octroyant une avance aux centres publics d'aide sociale de ladite région, *M.B.*, 14 décembre 1979, p. 14429.

⁵⁹ Voy. la succession des arrêtés royaux à cet égard :
– arrêté royal du 16 février 1981 fixant, pour l'année 1980, le pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 28 février 1981, p. 2264 ;
– arrêté royal du 26 mai 1982 fixant, pour l'année 1982, le pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 8 juin 1982, p. 6814 ;
– arrêté royal du 29 août 1983 fixant, pour l'année 1983, le pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 13 octobre 1983, p. 12905 ;
– arrêté royal du 14 mai 1984 fixant, pour l'année 1984, le pourcentage du Fonds des Communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 5 juin 1984, p. 8152 ;
– arrêté royal du 15 juillet 1985 fixant, pour l'année 1985, le pourcentage du Fonds des Communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 22 août 1985, p. 12035 ;
– arrêté royal du 26 juillet 1988 fixant, pour l'année 1988, le pourcentage du Fonds des communes attribué à la Région bruxelloise, aux fins d'alimenter le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 11 août 1988, p. 11280.

⁶⁰ *M.B.*, 12 avril 1994, p. 9660.

⁶¹ *M.B.*, 23 mars 1999, p. 9327. Sur le mode de calcul de la dotation générale aux communes (DGC) dont le montant global influence forcément celui affecté aux C.P.A.S. puisque déterminé comme un pourcentage de la DGC, voy. le rapport de D. YERNAULT.

⁶² Art. 4 de l'ordonnance du 21 décembre 1998, tel que complété par l'article 3 de l'ordonnance régionale du 8 novembre 2001 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, *M.B.*, 20 novembre 2001, p. 39301.

⁶³ Voy. la succession des arrêtés royaux à cet égard :
– en ce qui concerne le règlement de la répartition annuelle du Fonds spécial de l'aide sociale entre les centres publics d'aide sociale de la région bruxelloise :
• arrêté royal du 19 février 1980 (année 1979, *M.B.*, 7 mars 1980, p. 2960) ;
• arrêté royal du 3 avril 1981 (année 1980, *M.B.*, 27 mai 1981, p. 6934) ;

C'est donc à compter de 1991 que la Commission communautaire commune prend le relais à cet égard : elle entend tout d'abord s'informer sur la situation des C.P.A.S. bénéficiaires du Fonds⁶⁴ et ensuite établir des modalités structurelles de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale.

Tel est l'objet de l'arrêté du Collège réuni du 12 septembre 1992 fixant les règles de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale destiné aux centres publics d'aide sociale⁶⁵, qui établit des principes de répartition fondés sur (i) les charges nettes que représentent, pour le centre concerné, les centres d'activités retenus, (ii) la situation socio-économique de la commune pour laquelle le centre est compétent et (iii) un facteur de solidarité calculé sur la base d'un coefficient fiscal attribué à la commune du centre concerné (art. 1^{er}). La répartition du Fonds s'effectue en trois phases successives, basée sur diverses clés de répartition entre sept groupes de centres d'activités retenus dans le chef des C.P.A.S.⁶⁶ (art. 3 et s.)⁶⁷.

- arrêté royal du 18 novembre 1981 (année 1981, *M.B.*, 22 décembre 1981, p. 16025) ;
- arrêté royal du 19 janvier 1983 (année 1982, *M.B.*, 26 février 1983, p. 2701) ;
- arrêté royal du 6 juin 1984 (année 1983, *M.B.*, 31 août 1984, p. 12074) ;
- arrêté royal du 8 mai 1985 (année 1984, *M.B.*, 14 août 1985, p. 11740) ;
- arrêté royal du 11 décembre 1986 (année 1985, *M.B.*, 3 janvier 1987, p. 90) ;
- arrêté royal du 25 mars 1987 (année 1986, p. 9942) ;
- arrêté royal du 11 janvier 1988 (année 1988, *M.B.*, 29 janvier 1988, p. 1448) ;
- en ce qui concerne les modalités de paiement des avances sur la part du Fonds spécial de l'aide sociale revenant aux centres publics d'aide sociale de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale :
 - arrêté royal du 3 avril 1981, *M.B.*, 27 mai 1981, p. 6933 ;
 - arrêté royal du 12 janvier 1987, *M.B.*, 24 mars 1987, p. 4384 ;
 - arrêté royal du 10 décembre 1987, *M.B.*, 29 décembre 1987, p. 19610.

⁶⁴ Arrêté du 26 septembre 1991 du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant des mesures d'exécution relatives à la répartition du Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 16 octobre 1991, p. 23157 : cet arrêté établit une obligation d'information annuelle dans le chef des C.P.A.S. en vue de la collecte des renseignements nécessaires au calcul de la répartition du Fonds.

⁶⁵ *M.B.*, 30 octobre 1992, p. 23329.

⁶⁶ À savoir :

- 1° l'administration générale ;
- 2° l'aide sociale individuelle ;
- 3° les activités de maintien à domicile ;
- 4° les activités en faveur de l'enfance et de la jeunesse ;
- 5° le service de logement ;
- 6° les établissements des C.P.A.S. ;
- 7° les initiatives nouvelles.

⁶⁷ Ce nouveau mode de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale sera mis en œuvre par les arrêtés suivants :

- arrêté du Collège réuni du 6 avril 1995 fixant la quote-part pour l'exercice 1994 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 24 juin 1995, p. 18162 ;
- arrêté du Collège réuni du 13 avril 1995 fixant les allocations trimestrielles de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale pour l'année 1995, *M.B.*, 24 juin 1995, p. 18163 ;
- arrêté du Collège réuni du 21 décembre 1995 fixant la quote-part, pour l'exercice 1995, de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 28 février 1996, p. 4246 ;

Les arrêtés du 26 septembre 1991 et du 12 septembre 1992 sont aujourd'hui abrogés et remplacés par l'arrêté du Collège réuni du 23 avril 1998 fixant les règles de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale destiné aux centres publics d'aide sociale⁶⁸.

La nouvelle clé de répartition est désormais la suivante :

- 25 % du Fonds sont répartis sur la base du nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence à charge de chaque C.P.A.S., pondéré en fonction du pourcentage de la subvention de l'État accordée à chaque centre en application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence ;
- 10 % du Fonds sont répartis en fonction du nombre total de personnes assimilées aux bénéficiaires du minimum de moyens d'existence par C.P.A.S. au 1^{er} janvier de l'année qui précède l'année de référence, selon les informations fournies par le ministère de la Santé publique et de l'Environnement ;
- 15 % du Fonds sont répartis en fonction du nombre total de chômeurs complets indemnisés de moins de 25 ans domiciliés dans chacune des dix-neuf communes, pondéré par le nombre d'habitants de chacune de ces communes par rapport au nombre d'habitants de la région ;
- 20 % du Fonds sont répartis en fonction du nombre de personnes habitant en 1991, selon les informations fournies par l'Administration régionale, dans les 82 quartiers défavorisés énumérés en annexe de l'arrêté ;
- 15 % du Fonds sont répartis en fonction du nombre de personnes âgées domiciliées dans chacune des dix-neuf communes pondéré par le rapport entre le revenu moyen de l'impôt des personnes physiques de chacune des dix-neuf communes et le revenu moyen de l'impôt des personnes physiques de la région ;
- 15 % sont enfin répartis en fonction du nombre de jeunes domiciliés dans chacune des dix-neuf communes pondéré par le rapport entre le revenu moyen

- arrêté du Collège réuni du 25 janvier 1996 fixant les allocations trimestrielles de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale pour l'année 1996, *M.B.*, 29 mai 1996, p. 14338 ;

- arrêté du Collège réuni du 30 janvier 1997 fixant la quote-part pour l'exercice 1996 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 3 avril 1997, p. 7814 ;

- arrêté du Collège réuni du 6 mars 1997 fixant les allocations trimestrielles de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale pour l'année 1997, *M.B.*, 22 avril 1997, p. 9456 ;

- arrêté du Collège réuni du 11 décembre 1997 fixant la quote-part pour l'exercice 1997 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale, *M.B.*, 5 février 1998, p. 3251.

⁶⁸ *M.B.*, 3 juin 1998, p. 18063.

de l'impôt des personnes physiques de chacune des dix-neuf communes et le revenu moyen de l'impôt des personnes physiques de la région⁶⁹.

25. L'article 37 de l'ordonnance précitée du 3 juin 2003 a par ailleurs remplacé l'article 106 de la loi pour mieux tenir compte de la situation financière réelle de la commune et du C.P.A.S.⁷⁰ :

« § 1^{er}. Lorsque le centre public d'action sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est prise en charge par la commune.

⁶⁹ Cette nouvelle clé de répartition a été mise en œuvre à compter de l'année 1998, par les arrêtés suivants (aucune publication n'a pu être trouvée pour les années non reprises ci-dessous) :

- arrêté du Collège réuni du 28 mai 1998 fixant le montant de l'avance en faveur de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale pour l'année 1998, *M.B.*, 12 septembre 1998, p. 29371 ;
- arrêté du Collège réuni du 11 mars 1999 fixant la quote-part pour l'exercice 1999 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 13 avril 1999, p. 11998 ;
- arrêté du Collège réuni du 19 juillet 2001 fixant la quote-part pour l'exercice 2001 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 7 novembre 2001, p. 38312 ;
- arrêté du Collège réuni du 25 avril 2002 fixant la quote-part pour l'exercice 2002 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 29 juin 2002, p. 29515 ;
- arrêté du Collège réuni du 3 juin 2003 fixant la quote-part pour l'exercice 2003 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 5 novembre 2003, p. 54003 ;
- arrêté du Collège réuni du 11 décembre 2003 fixant la quote-part pour l'exercice 2003 de chaque centre public d'aide sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 18 mai 2004, p. 39354 ;
- arrêté du Collège réuni du 15 avril 2004 fixant la quote-part pour l'exercice 2004 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 20 octobre 2004, p. 72855 ;
- arrêté du Collège réuni du 20 juillet 2005 fixant la quote-part pour l'exercice 2005 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 14 octobre 2005, p. 44161 ;
- arrêté du Collège réuni du 20 juillet 2006 fixant la quote-part pour l'exercice 2006 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 10 août 2006, p. 39329 ;
- arrêté du Collège réuni du 10 mai 2007 fixant la quote-part pour l'exercice 2007 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 29 juin 2007, p. 36014 ;
- arrêté du Collège réuni du 5 juin 2008 fixant la quote-part pour l'exercice 2008 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le Fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 22 septembre 2008, p. 49208 ;
- arrêté du Collège réuni du 14 mai 2009 fixant la quote-part pour l'exercice 2009 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 10 juin 2009, p. 41309 ;
- arrêté du Collège réuni du 9 février 2012 fixant la quote-part pour l'exercice 2012 de chaque centre public d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale dans le fonds spécial de l'aide sociale et les modalités de paiement, *M.B.*, 16 juillet 2012, p. 38932.

⁷⁰ *Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 22.*

§ 2. La différence visée par le paragraphe précédent est estimée dans le budget du centre. Les prévisions relatives aux services d'exploitation et d'investissement du budget sont prises en considération pour calculer cette différence.

Une dotation pour ce centre, égale au montant de la différence susvisée, est inscrite dans les dépenses du budget communal.

La dotation est payée au centre au début de chaque mois par douzième. Toutefois, moyennant l'accord du centre, elle peut être payée selon d'autres modalités.

§ 3. L'approbation définitive, tacite ou expresse, du compte budgétaire de l'exercice antérieur entraîne la diminution ou l'augmentation de la dotation communale reprise dans le budget du centre de l'exercice en cours en fonction du résultat final du compte budgétaire ».

L'article 38 de la même ordonnance abroge enfin l'article 107 de la loi du 8 juillet 1976⁷¹, qui attribuait « une position préférentielle au Crédit communal concernant certains versements effectués au centre et la possibilité de prélever d'office sur les comptes de ce dernier des sommes qui lui sont dues. Une telle position est en contradiction directe avec les règles du droit européen et les principes d'égalité et de non-discrimination »⁷².

26. On peut encore relever le soutien financier accordé ponctuellement par la Commission communautaire commune en vue d'encourager la coordination sociale visée par l'article 62 de la loi du 8 juillet 1976⁷³.

G. Les interventions en vue d'insuffler des règles de transparence administrative et de « bonne gouvernance »

27. Outre les interventions portant à proprement parler sur le droit organique, la Commission communautaire commune a évidemment englobé les C.P.A.S. dans diverses démarches poursuivies par elle afin d'améliorer la transparence administrative au sein des services et institutions qui en dépendent.

À ce titre, on peut notamment relever, tout d'abord, l'ordonnance du 26 juin 1997 de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune relative à la

⁷¹ « Par dérogation aux dispositions de l'article 46, § 1^{er}, premier alinéa, les sommes qui reviennent aux centres publics d'aide sociale de la part du Fonds spécial et, en général, toutes les sommes attribuées à titre gratuit à ces centres par l'État, les provinces et les communes peuvent être versées directement au Crédit communal-banque pour être portées aux comptes respectifs des centres publics d'aide sociale bénéficiaires.

La même société est autorisée à prélever d'office, sur l'avoir des comptes qu'elle a ouverts aux centres publics d'aide sociale, le montant des dettes que ces centres ont contractées envers elle ».

⁷² *Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 22.*

⁷³ « Le centre peut proposer aux institutions et services déployant dans le ressort du centre une activité sociale ou des activités spécifiques, de créer avec eux un ou plusieurs comités où le centre et ces institutions et services pourraient coordonner leur action et se concerter sur les besoins individuels ou collectifs et les moyens d'y répondre » ; cette disposition a ainsi donné lieu à un arrêté du Collège réuni du 4 mai 2006 octroyant des subventions aux centres publics d'action sociale à titre d'intervention dans les frais liés à la coordination sociale 2006, *M.B.*, 2 juin 2006, p. 28890.

publicité de l'administration⁷⁴, qui se dit notamment applicable aux centres publics d'aide sociale, aux associations chapitre XII et aux associations chapitre XIIbis⁷⁵.

28. On doit également évoquer la circulaire du 1^{er} septembre 2006 « destinée aux C.P.A.S. de la Région de Bruxelles-Capitale concernant certains services financiers dans le cadre de l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services »⁷⁶, qui met à jour une circulaire ministérielle du 23 mai 2001 dans le même domaine, non publiée. Ce document fait la synthèse des principales questions soulevées par la passation d'un marché public de services financiers et des règles de compétence internes aux C.P.A.S. en matière de marchés publics (délégations permises par l'art. 84, § 3, de la loi du 8 juillet 1976, tel que modifié par l'ordonnance précitée du 3 juin 2003), sous le contrôle de l'autorité de tutelle.

§ 2. L'implication des C.P.A.S. dans d'autres aspects de la politique d'aide aux personnes

29. La Commission communautaire commune a également impliqué les C.P.A.S. dans d'autres pans de sa politique d'aide aux personnes, en en faisant les acteurs, directement ou indirectement.

Ainsi, avant même de disposer d'une compétence *organique* sur ceux-ci, la Commission communautaire commune avait notamment confié aux C.P.A.S., par une ordonnance du 11 juillet 1991⁷⁷, la mission d'établir un rapport annuel d'activités permettant au Collège réuni de dresser l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale.

En cette matière, l'ordonnance du 11 juillet 1991 a d'abord laissé place à une ordonnance du 8 juin 2000⁷⁸ portant sur le même objet et attribuant une mission analogue aux C.P.A.S., puis à une ordonnance du 20 juillet 2006⁷⁹, s'inscrivant dans le cadre de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, signé le 5 mai 1998⁸⁰. Cette fois, un rôle prépondérant revient au seul Collège réuni pour l'élabo-

⁷⁴ M.B., 20 septembre 1997, p. 24510.

⁷⁵ Il est renvoyé à ce propos à la contribution de M. LEROY et E. WILLEMART.

⁷⁶ M.B., 19 octobre 2006, p. 55939.

⁷⁷ Ordonnance visant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 10 septembre 1991, p. 19830, exécutée par l'arrêté du Collège réuni du 2 juillet 1992 relatif au rapport annuel d'activités visé à l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 1991 visant à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 1^{er} août 1992, p. 17365.

⁷⁸ Ordonnance relative à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 10 mars 2001, p. 7764.

⁷⁹ Ordonnance relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 21 août 2006, p. 41494.

⁸⁰ M.B., 10 juillet 1999, p. 26572.

ration d'un rapport *bisannuel* sur l'état de la pauvreté, sous réserve d'encourager une participation *volontaire* des « organismes, associations et personnes concernées, notamment les C.P.A.S. » à sa préparation (art. 8).

30. On peut ensuite relever l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes⁸¹ (ne se rattachant pas, en raison de leur organisation, exclusivement à l'une ou l'autre des communautés – art. 3), dont les pouvoirs organisateurs peuvent être notamment les C.P.A.S., associations formées par un ou plusieurs C.P.A.S. et d'autres pouvoirs publics de la Région, une commune ou une intercommunale composée exclusivement de communes de la Région (art. 4). L'ordonnance établit un régime d'agrément et de subventions pour ces organismes⁸².

§ 3. Les législations de la Région de Bruxelles-Capitale s'intéressant aux C.P.A.S.

31. La Région de Bruxelles-Capitale, bien qu'elle ne soit pas compétente pour *organiser* les centres publics d'action sociale, n'a toutefois pas manqué de les impliquer très tôt dans la conduite de certaines politiques de lutte contre l'exclusion.

Ainsi, dès 1991⁸³, elle *encourage* les communes à confier aux C.P.A.S. une mission d'accompagnement des abonnés faisant l'objet de mesures d'installation de limiteur de consommation électrique, et d'enquête sociale, dont les frais sont couverts par le Fonds d'entraide pour enquête sociale dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Les travaux préparatoires précisent toutefois pourquoi l'ordonnance ne *désigne* pas clairement les C.P.A.S. pour ce faire :

« En 1984, [...] un Fonds d'entraide a été créé par les sociétés de gaz et d'électricité. Les C.P.A.S. des communes, avec lesquels un accord de collaboration a été conclu, reçoivent de ce Fonds d'entraide un montant proportionnel d'entraide, en rapport avec le nombre de ménages qui bénéficient du minimex.

Toutefois, il semble que moins de 20 % des personnes mises en demeure de payer leur consommation d'électricité bénéficient du minimex.

Seule une petite partie est donc connue, assistée et suivie par le C.P.A.S. Il en ressort que la fonction d'accompagnement que l'on a voulu accorder au C.P.A.S. pour toutes les personnes mises en demeure, est irréalisable avec l'effectif du personnel et les moyens disponibles.

[...]

⁸¹ M.B., 27 novembre 2002, p. 53075.

⁸² Il est renvoyé, à ce sujet, aux contributions relatives au droit bruxellois des politiques sociales.

⁸³ Ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité, M.B., 15 août 1991, p. 17822.

Afin de clarifier cette situation, il conviendrait d'informer le Collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, des ménages chez qui un limiteur de puissance a été placé. Nous prévoyons qu'en cas de non-paiement, cinq jours après la mise en demeure, les entreprises d'électricité feront savoir aux ménages qu'un limiteur de puissance sera placé après un délai de deux semaines.

Dans ces cas, la commune procèdera à une enquête sociale afin de trouver une solution aux problèmes.

Du fait qu'elle n'a pas la compétence d'obliger les communes à impliquer les C.P.A.S. dans cette question, la Région laisse aux communes le soin de décider qui devra se charger de ces enquêtes (voy. également l'avis du Conseil d'État). Les autorités communales sont bien entendu libres de donner la préférence au C.P.A.S., vu que ces enquêtes cadrent dans ses prestations de services sociaux »⁸⁴.

Ce n'est qu'à l'occasion de l'adoption de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale⁸⁵ que le législateur régional s'autorisera à confier directement aux C.P.A.S. une mission d'accompagnement des abonnés faisant l'objet de mesures d'installation de limiteur et d'enquête sociale (art. 37, modifiant l'art. 5 de l'ordonnance du 11 juillet 1991 précitée), dans la foulée de l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de fourniture de gaz à usage domestique⁸⁶.

32. En effet, tout comme en matière d'électricité, la Région de Bruxelles-Capitale a entendu également lutter contre l'exclusion d'une fourniture énergétique minimale en matière de gaz domestique, et impliqué d'emblée les C.P.A.S. dans la conduite de cette politique par la voie d'une mission d'enquête sociale (art. 5), couverte, à nouveau, par l'intervention financière d'un Fonds d'assistance en matière de coupures de fourniture de gaz créé par le Gouvernement (art. 6).

Cette différence d'approche, par comparaison avec celle retenue en 1991, quant à l'attribution de missions aux C.P.A.S. par la Région à une époque où elle ne disposait d'aucune compétence pour ce faire, a suscité de houleux débats lors des travaux parlementaires de cette ordonnance. On retiendra notamment l'échange suivant, qui permet de comprendre, hélas sans le justifier rigoureusement en droit, le résultat final retenu :

« M. André Drouart revient sur le problème de la compétence régionale qui ne permet pas de mettre une obligation à charge des C.P.A.S.

⁸⁴ Doc., PRB, sess. ord. 1990-1991, A-103/1, pp. 4 et 5. La section de législation du Conseil d'État avait en effet considéré ce qui suit : « Il n'existe cependant aucune prescription accordant à la Région de Bruxelles-Capitale le droit de charger les centres publics d'aide sociale d'une mission, fut-ce par le truchement de la commune. Il peut être signalé, à cet égard, que l'article 57, alinéa 8, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dispose que le C.P.A.S. "effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale" ». En d'autres termes, si une commune pourrait effectivement, d'initiative, charger le C.P.A.S. d'une enquête sociale, la Région ne peut pas, par contre, contraindre une commune de charger le C.P.A.S. d'une telle enquête » (*idem*, p. 11).

⁸⁵ M.B., 17 novembre 2001, p. 39135.

⁸⁶ M.B., 29 juillet 1999, p. 28396.

Il rappelle que dans le projet déposé par le Secrétaire d'État Anciaux, cet obstacle avait été contourné par le fait d'imposer l'obligation en question à "la commune", chacun sachant pertinemment bien qu'en réalité, cette tâche échoirait au C.P.A.S. Et de se demander pourquoi on ne peut pas utiliser la même technique dans ce projet-ci.

Sur ce point, Madame Sylvie Foucart, tout en admettant que la Région ne peut effectivement pas mettre des obligations à charge des C.P.A.S., souligne que la Région peut parfaitement mettre des obligations à charge des distributeurs et les obliger à communiquer avec les C.P.A.S., ce qui aboutirait d'une autre façon au même résultat.

Mme Françoise Dupuis appuie ce point de vue : la Région est compétente pour régler ou organiser la distribution ; elle peut donc imposer aux distributeurs à la fois de s'adresser aux C.P.A.S. et de tenir compte de l'avis ou de la décision des C.P.A.S.

Le problème le plus délicat est de bien rester dans le cadre des compétences régionales.

Mme Sylvie Foucart ajoute que l'on ne confierait pas de la sorte une mission supplémentaire aux C.P.A.S. qui, par ailleurs, ne se plaignent pas d'être récupérateurs ou intermédiaires mais bien d'être solvables. Les distributeurs seraient très heureux de voir arriver les C.P.A.S. dans la procédure, car les C.P.A.S. peuvent, eux, payer. Le vrai problème des C.P.A.S. est de ne pas pouvoir faire plus de guidance et de prévention [...] ».

Cette analyse *pragmatique* a donc donné lieu au texte suivant, repris ensuite en matière d'électricité :

« Article 5. Sauf les cas prévus à l'article 4, si dans les dix jours de l'envoi de la mise en demeure prévue par les conditions de fourniture du distributeur, l'abonné reste en défaut de paiement, le distributeur transmet au centre public d'aide sociale (C.P.A.S.) de la commune où l'abonné a son point de fourniture de gaz, le nom et l'adresse de cet abonné.

La mise en demeure comporte le texte de la présente disposition et informe l'abonné qu'il peut refuser que son nom soit communiqué au centre public d'aide sociale.

Si, au plus tard 45 jours après la transmission du nom de l'abonné au centre public d'aide sociale, ce dernier n'a pas fait savoir au distributeur que cet abonné bénéficiait d'une aide sociale par le Conseil de l'Aide sociale ou n'a pas transmis au distributeur une proposition de plan de paiement, contresignée pour accord par l'abonné, le distributeur peut procéder à la coupure.

Si un abonné ne respecte pas un plan de paiement sur lequel il a marqué son accord, le distributeur peut procéder à la coupure 15 jours après une mise en demeure écrite ».

33. C'est dans ce contexte, à l'occasion de la libéralisation totale des marchés de l'électricité et du gaz au 1^{er} janvier 2007 en Région de Bruxelles-Capitale et des risques

de hausse de prix qui en découlaient⁸⁷, qu'a été conclu l'accord de coopération du 21 septembre 2006 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz⁸⁸.

En vertu de cet accord, les parties s'engagent à harmoniser leurs politiques en matière de protection sociale dans le cadre de la fourniture minimale d'électricité et de gaz (art. 2) et la Commission communautaire commune est chargée d'agréer les C.P.A.S. en vue de l'exercice des missions que l'accord leur confie (art. 3).

L'article 4 de l'accord confie donc aux C.P.A.S. certaines missions, telles qu'adopter des programmes triennaux de guidance sociale énergétique, réaliser une enquête sociale auprès du ménage dont le nom lui a été communiqué par le fournisseur en vue de trouver avec lui une solution aux difficultés de paiement rencontrées, mener des concertations avec les fournisseurs en matière de mesures d'accompagnement ou de plans d'apurement, imposer au fournisseur de dernier ressort la fourniture temporaire lorsque le contrat a été résilié et que la dignité humaine est atteinte, etc.⁸⁹.

Une partie du « Fonds de guidance énergétique »⁹⁰ est destinée au financement de ces missions. La clé de répartition est celle prévue par l'ordonnance du 14 décembre

⁸⁷ *Doc.*, Ass. r. COCOM, sess. ord. 2006-2007, Projet n° B 081/1, p. 2.

⁸⁸ Approuvé par l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 21 décembre 2006, *M.B.*, 9 janvier 2007, p. 569, et par l'ordonnance du Parlement bruxellois du même jour, publiée au même endroit.

⁸⁹ Dans son avis sur le projet d'ordonnance régionale portant assentiment à l'accord de coopération, le Conseil d'État avait relevé que « certaines des "missions" confiées aux centres publics d'action sociale [...] se présentent comme faisant double emploi avec certaines de celles confiées aux mêmes organismes par l'article 2 de 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, que le législateur fédéral a adoptée sur la base de la compétence que lui confère l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (2). Il est recommandé de mieux rédiger l'article 3 de l'accord de coopération afin d'éviter ce double emploi, incompatible avec la disposition mentionnée de la loi spéciale du 8 août 1980, et de ne concevoir les missions confiées aux C.P.A.S. que comme supplémentaires ou complémentaires à celles prévues par l'autorité fédérale, au sens des derniers mots de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980. En toute hypothèse, lorsque les C.P.A.S. agiront en vertu des dispositions précitées de l'accord de coopération, il y aura lieu de considérer qu'ils le font en exécution de la loi fédérale, étant donné qu'il faut lire ces dispositions en ce sens que les missions qui ont été confiées aux C.P.A.S. par l'autorité fédérale ne sont rappelées qu'afin de présenter un dispositif cohérent ». Il a simplement été répondu à cette observation que « Compte tenu du fait que les dispositions faisant appel aux missions citées par le Conseil d'État et qui sont déjà présentes dans la loi du 4 septembre 2002 sont indivisibles des autres dispositions de ladite ordonnance, il est proposé de maintenir le texte en l'état. La suppression de ces missions rendrait le texte inintelligible » (*Doc.*, PRB, sess. ord. 2006-2007, A-309/1, pp. 3 et 6).

⁹⁰ Créé par l'ordonnance du Parlement bruxellois du 14 décembre 2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1^{er} avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique, *M.B.*, 9 janvier 2007, p. 537. La question a été remaniée par deux ordonnances du Parlement bruxellois du 20 juillet 2011, publiées au *M.B.*, 10 août 2011,

2006 modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1^{er} avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique (art. 5 de l'accord de coopération). L'accord prévoyait par ailleurs que le financement lui-même devait être attribué sur la base d'un appel à projets, selon des modalités à préciser par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ; l'assentiment de la Région de Bruxelles-Capitale à l'accord émet toutefois une réserve sur ce point (art. 2 de l'ordonnance du 21 décembre 2006), en suite de l'avis du Conseil d'État⁹¹.

La même ordonnance du 14 décembre 2006 introduit donc, dans l'ordonnance du 19 juillet 2001 et l'ordonnance du 1^{er} avril 2004⁹², la définition du C.P.A.S. tel que visé par l'accord de coopération du 21 septembre 2006, ainsi que les dispositions permettant la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées par l'accord (aux art. 25bis et suivants de l'ordonnance du 19 juillet 2001 et aux articles 19bis et 20bis et suivants de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004)⁹³.

34. Poursuivant la même philosophie de garantie d'accès aux ressources essentielles à une vie conforme à la dignité humaine, l'article 38, § 4, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau⁹⁴ prévoit que l'IBDE ([l']intercommunale de distribution d'eau, dénommée aujourd'hui Hydrobru) « est tenue de réserver à des fins sociales une partie des recettes générées par la tarification

respectivement (i) modifiant l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, p. 45586 et (ii) modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, p. 45558. Cette deuxième ordonnance insère donc, par souci de centralisation, le Fonds social de guidance énergétique au sein des fonds budgétaires visés par l'ordonnance du 12 décembre 1991. Il est renvoyé, à cet égard, à la contribution de P. BOUCQUEY et R. LEFERE.

⁹¹ Le Conseil d'État avait en effet considéré, dans son avis précité sur le projet d'ordonnance régionale d'assentiment, qu'« On n'aperçoit pas la portée de l'article 4, alinéa 2, de l'accord de coopération. Étant donné que les missions imposées aux C.P.A.S. sont précisées à l'article 3 de cet accord et qu'il s'agit, si l'on tient compte en tout cas de la formulation de cet article, d'obligations imposées à ces centres, on peut se demander quel est le sens de la règle inscrite dans la disposition visée selon laquelle « ce financement est octroyé suivant un appel à projet ». L'ambiguïté est encore accentuée par le fait que le 1^o de cette disposition semble impliquer que les résultats de l'accomplissement des tâches imposées doivent être communiqués tous les trois ans, alors que le 4^o de cette disposition fait mention de « candidatures ».

⁹² Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 26 avril 2004, p. 34281.

⁹³ Dans les deux cas, on relèvera que l'ordonnance rappelle l'exclusion de toute forme de tutelle administrative sur les décisions d'octroi d'aide individuelle et de récupération (art. 25octiesdecies de l'ordonnance du 19 juillet 2001 et 20quindecies de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004).

⁹⁴ *M.B.*, 3 novembre 2006, p. 58772.

de l'eau. Ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide conformément à l'article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, ou d'un règlement collectif de dettes en vertu de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens, qui peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau ».

Sur cette base, l'IBDE est chargée de faire annuellement rapport au Gouvernement sur l'utilisation par chaque C.P.A.S. des montants affectés à des fins sociales et détaillant les sommes dépensées par poste (accompagnement social, prise en charge des factures d'eau et intervention à domicile) au cours de l'exercice précédent. Ce rapport est accompagné d'un rapport émanant de la conférence des C.P.A.S. faisant état de l'adéquation du fonds social de l'eau en regard de leurs missions, de leurs moyens et de l'objectif visé par l'ordonnance⁹⁵.

35. Dans le domaine du logement également, la Région de Bruxelles-Capitale a entendu s'adjoindre le concours des C.P.A.S. à ses politiques sociales : ainsi, l'ordonnance du 12 février 1998 portant création des agences immobilières sociales⁹⁶ prévoyait que les agences immobilières sociales assurent, *chaque fois que cette possibilité se présente*, leur accompagnement social spécifiquement en rapport avec la location d'un logement en partenariat avec un C.P.A.S. ou une association œuvrant à l'insertion (art. 3, § 4).

L'article 7, 3°, de cette ordonnance prévoyait dès l'origine, en outre, que l'agrément comme agence immobilière sociale était notamment conditionné à la conclusion *d'au moins un accord de collaboration*⁹⁷ *visant à favoriser la réalisation de son objet avec la ou les communes ou le ou les C.P.A.S. sur le territoire desquels se situe la majorité des biens gérés par l'agence immobilière sociale ou sur le territoire desquels elle entend développer son projet*. Une ordonnance modificative du 21 décembre 2001⁹⁸ ajoutera que « Cet accord peut réserver un quota de logements gérés par l'agence immobilière sociale à un public sélectionné par la commune ou le C.P.A.S., à condition que les logements soient situés sur le territoire de la commune ou du C.P.A.S. concernés ».

Le mécanisme de partenariat et des accords de collaboration entre agences immobilières sociales et C.P.A.S. a été repris, depuis lors, dans le Code bruxellois du

⁹⁵ Art. 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 portant sur la part des recettes générées par la tarification de l'eau à affecter à des fins sociales, tel que modifié par l'arrêté du 14 juillet 2011, *M.B.*, 3 août 2011, p. 44167. L'article 2 de cet arrêté définit l'affectation du montant réservé par chaque C.P.A.S.

⁹⁶ *M.B.*, 5 juin 1998, p. 18326.

⁹⁷ Dont les exigences minimales étaient fixées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 novembre 1998 organisant les agences immobilières sociales (*M.B.*, 6 janvier 1999, p. 321 ; modifié par l'arrêté du 4 juillet 2002, *M.B.*, 20 juillet 2002, p. 32720). Cet arrêté a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale organisant les agences immobilières sociales du 28 février 2008 (*M.B.*, 28 mars 2008, p. 17298) qui reprend les mêmes exigences en son article 3.

⁹⁸ *M.B.*, 1^{er} mai 2002, p. 18352.

Logement (version du 17 juillet 2003, art. 88 et 92, insérés dans le Code par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004⁹⁹ ; version 2013¹⁰⁰, art. 120 et 124).

Dans cette matière également, on relèvera encore l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement¹⁰¹, dont l'article 7 permettait au Fonds du logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale de déléguer soit à la commune, soit au centre public d'aide sociale d'une commune située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, qui en fait la demande¹⁰², les tâches relatives au suivi administratif et social des dossiers de demandes d'aide régionale à la constitution d'une garantie locative.

Depuis l'ordonnance du 1^{er} avril 2004, le Code bruxellois du Logement prévoit que « Le Fonds [du logement de la Région de Bruxelles-Capitale] peut déléguer, par convention approuvée par le Ministre [aujourd'hui, par le Gouvernement], soit à la commune, soit au C.P.A.S. d'une commune située sur le territoire de la Région, soit à des associations œuvrant à l'insertion par le logement agréées par le Gouvernement, les tâches relatives au suivi administratif et social des dossiers. Ces tâches confiées à la commune, au C.P.A.S., aux associations œuvrant à l'insertion par le logement, sont effectuées à titre gracieux » (version 2003, art. 85, § 4 ; version 2013, art. 117, § 4).

Les C.P.A.S. font par ailleurs partie des « opérateurs immobiliers publics » au sens de l'article 2, 4^o, du Code bruxellois du Logement (version 2013), disposent à ce titre du « droit de gestion publique des logements » visés à l'article 15 du Code et sont en outre soumis aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics, contenues aux articles 24 et suivants, ainsi qu'aux règles d'égalité de traitement définies par les articles 192 et suivants. Ils peuvent également bénéficier des aides à l'équipement d'ensembles et logements décrites aux articles 171 et suivants du Code bruxellois du Logement (version 2013).

Enfin, ils sont également habilités par le Code bruxellois du Logement – et donc, étonnamment, par la Région et non par la Commission communautaire commune – à souscrire au capital des sociétés de crédit social (version 2003, art. 116, § 3, inséré par l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 ; version 2013, art. 130, § 3).

36. D'autres mécanismes de financement ou de subsides établis au niveau régional peuvent encore bénéficier aux C.P.A.S.

Ainsi, ils font partie des bénéficiaires de l'ordonnance régionale du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation

⁹⁹ Ordonnance du 1^{er} avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 29 avril 2004, p. 35501.

¹⁰⁰ *M.B.*, 18 juillet 2013, p. 45239.

¹⁰¹ *M.B.*, 1^{er} octobre 1998, p. 32375.

¹⁰² Conformément à l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 portant exécution de l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement, par lettre recommandée exposant la motivation de la demande et les horaires d'accessibilité au public (*M.B.*, 19 février 1999, p. 4954).

d'investissements d'intérêt public¹⁰³ (art. 4), suivant les modalités définies aux articles 6, 10 et 12 de cette ordonnance.

Les investissements subsidiables par cette voie sont, en matière de bâtiments (art. 17) :

- 1° la construction et la rénovation des bâtiments en ce compris leur acquisition, que les communes et les centres publics d'aide sociale affectent ou vont affecter à un usage administratif ;
- 2° la construction et la rénovation des bâtiments, en ce compris leur acquisition, affectés ou à affecter à l'exercice des cultes reconnus et de la morale laïque ;
- 3° la construction et la rénovation des bâtiments, en ce compris leur acquisition, affectés à la gestion et à l'entretien des cimetières, des columbariums et des crématoriums ou affectés aux cérémonies funèbres ;
- 4° les travaux effectués dans des bâtiments appartenant aux communes ou aux centres publics d'aide sociale qui contribuent à une utilisation rationnelle de l'énergie¹⁰⁴.

Par ailleurs, une ordonnance du 2 mai 2002 modifiant l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des Trésoreries communales (FRBRTC)¹⁰⁵ a inséré un paragraphe 3 à l'article 2 de cette ordonnance organique, dont l'alinéa 2 indique que « les possibilités ouvertes aux communes sont étendues aux C.P.A.S., à une intercommunale ou à une association visée au chapitre XII de la loi organique sur les C.P.A.S. du 8 juillet 1976 », et adapté le reste de l'ordonnance en conséquence.

Les C.P.A.S. comptent encore parmi les bénéficiaires publics des subventions établies par l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine¹⁰⁶ (art. 2, 14°) visant à « restructurer un périmètre urbain, en tout ou en partie, de manière à restaurer ses fonctions urbaines, économiques, sociales et environnementales dans le respect de ses caractéristiques architecturales et culturelles propres, et dans le cadre du développement durable » (art. 3, § 1^{er}).

37. Dans un autre registre, un accord de coopération conclu le 4 juillet 2000 entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale¹⁰⁷ établissait, pour les budgets 2001 à 2004 en tout cas, un engagement des

¹⁰³ M.B., 20 août 1998, p. 26733.

¹⁰⁴ Inséré par l'ordonnance modificative du 27 juin 2002, M.B., 13 juillet 2002, p. 31490. Un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juin 2009 fixant les normes énergétiques applicables aux projets subventionnés de travaux visant à l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments appartenant aux communes et C.P.A.S. (M.B., 9 décembre 2010, p. 76331) transpose en considération de ces investissements subsidiables la directive européenne 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques.

¹⁰⁵ M.B., 22 mai 2002, p. 21682. Sur ce Fonds, voy. la contribution de D. YERNAULT relative au droit organique et au financement des communes bruxelloises.

¹⁰⁶ M.B., 3 février 2010, p. 5496.

¹⁰⁷ Approuvé par l'ordonnance régionale du 26 juin 2001, M.B., 20 novembre 2001, p. 39301.

différents signataires à associer leurs efforts sur le plan de la recherche, de la récolte des informations et de la promotion de l'économie solidaire, et ce en vue de :

- 1° poursuivre le développement d'initiatives et d'entreprises d'économie sociale qui respectent les principes de base suivants : la primauté du travail sur le capital, une autonomie de gestion, une finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que le profit, un processus décisionnel démocratique, un développement durable respectueux de l'environnement ;
- 2° soutenir un esprit d'entreprise socialement responsable, à savoir une façon d'entreprendre qui vise à atteindre le succès économique dans le respect de la cohésion sociale et de l'équilibre écologique ;
- 3° soutenir les services de proximité, notamment les services accomplis en vue d'améliorer les conditions de vie des citoyens ou de répondre à des besoins collectifs locaux à condition que le développement de ces services soit à la base de la création d'emplois stables et n'entraîne aucune autre forme d'exclusion ou de dualisation tant du marché de l'offre et de la demande que du marché du travail.

Dans ce contexte, les Régions et la Communauté germanophone s'engagent à « reconnaître les centres publics d'aide sociale en tant que partenaires à part entière au niveau de la politique d'emploi. À cet effet, des conventions séparées seront conjointement conclues entre les parties citées, les autorités locales ou les organisations représentatives pour les administrations locales et les autorités fédérales » (art. 17).

On peut relever, à cet égard, l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion¹⁰⁸, qui prévoit notamment l'agrément des initiatives locales pour l'emploi constituées sous la forme d'une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976. Cette ordonnance est aujourd'hui remplacée par l'ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions¹⁰⁹.

De plus, l'article 2 de l'ordonnance du 27 novembre 2008 relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des « lokale werkwinkels »¹¹⁰ reprend les C.P.A.S. sous le vocable d'« organismes locaux d'insertion socio-professionnelle », susceptibles d'être sollicités par les missions locales pour l'emploi en vue de la réalisation de leurs missions générales d'assistance dans la recherche d'emploi, d'orientation vers des activités de formation et d'accompagnement en vue de la mise à l'embauche, ainsi que de mise en œuvre des contrats de projet professionnel (art. 4 de l'ordonnance).

38. On peut encore mentionner l'ordonnance du 12 juillet 2012 visant le contrôle des communications et la promotion des autorités publiques locales en période électorale¹¹¹ qui s'applique au président du Conseil de l'Action sociale.

¹⁰⁸ M.B., 30 mars 2004, p. 17852.

¹⁰⁹ M.B., 7 mai 2012, p. 26817.

¹¹⁰ M.B., 15 décembre 2008, p. 66354.

¹¹¹ M.B., 16 juillet 2012, p. 389329.

Elle vise à encadrer l'information diffusée, *par l'intermédiaire de moyens de communication financés par la collectivité*, par les mandataires locaux en campagne et à rétablir une stricte égalité entre les candidats en termes de communication.

Cette ordonnance, prise au titre de la compétence transférée aux Régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001 pour l'organisation des élections communales, vise donc à compléter les règles déjà établies en cette matière par la loi du 10 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale.

Une circulaire du 26 juillet 2012¹¹² en explicite les principes et le champ d'application *ratione temporis, personae et materiae*, ainsi que les contrôles et sanctions établis par l'ordonnance¹¹³.

39. Enfin, il convient de relever que l'ordonnance portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie¹¹⁴ vise également les C.P.A.S. au titre de « pouvoirs publics locaux » (art. 1.3.1, 5°), les soumettant ainsi au respect des objectifs poursuivis par le plan régional Air-Climat-Énergie dans l'élaboration de leurs programmes de logement, (de mobilité ou) de recherche et d'innovation (art. 1.4.2), à l'application des Critères énergétiques et environnementaux applicables aux investissements immobiliers dans le cadre de toute convention ayant pour objet de leur permettre l'occupation d'un bâtiment (art. 2.4.1), les incitant à insérer des critères environnementaux et énergétiques dans leurs commandes (art. 2.4.9).

Section 2

Le réseau hospitalier bruxellois et les associations **« chapitre XIIbis »**

40. La présente contribution porte, certes, essentiellement sur la législation organique et sectorielle concernant ou impliquant les centres publics d'action sociale et les associations qui en dépendent, et non sur les compétences de la Commission communautaire commune en matière de santé¹¹⁵.

¹¹² Circulaire relative à l'application de l'ordonnance du 12 juillet 2012 (modifiée par l'ordonnance du 23 juillet 2012) visant le contrôle des communications et la promotion des autorités publiques communales en période électorale, *M.B.*, 27 août 2012, p. 50973.

¹¹³ Qui confie ce contrôle au Collège de contrôle institué par l'ordonnance du 29 avril 2004 organisant le contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales ; voy., à ce sujet, la contribution de D. YERNAULT relative au droit organique et au financement des communes bruxelloises.

¹¹⁴ *M.B.*, 21 mai 2013, p. 28357.

¹¹⁵ Il est renvoyé, à cet égard, à la contribution de S. ADRIAENSSEN.

Toutefois, les institutions hospitalières ont, de tout temps, fait précisément partie des associations susceptibles d'être mises en place par des C.P.A.S., sur la base du chapitre XII de la loi organique du 8 juillet 1976¹¹⁶.

En région bruxelloise, en outre, l'organisation des hôpitaux par le biais de la législation relative aux C.P.A.S. a pris un essor tout particulier à compter de l'introduction, par l'ordonnance du 22 décembre 1995 insérant un chapitre XII*bis* dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et modifiant l'article 94, § 8, de la même loi¹¹⁷, d'un régime d'organisation et de contrôle spécifique à ceux-ci. Ce chapitre XII*bis* (art. 135*bis* à 135*duodecies*) s'intitulant « Des associations hospitalières sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale », il s'indique donc d'évoquer ici, dans la foulée de l'examen de ce régime spécifique, l'organisation des hôpitaux, tant publics que privés, relevant de la Commission communautaire commune.

§ 1. Le réseau hospitalier bruxellois

A. La compétence de rationalisation des hôpitaux publics bruxellois

41. L'ordonnance du 22 décembre 1995 s'inscrit dans le contexte d'une répartition des compétences, en matière de santé, confiant, à titre de matières (bi)personnalisables, la politique de dispensation de soins dans et en dehors des institutions de soins aux communautés – et donc, à Bruxelles, pour les institutions ne relevant pas d'une seule communauté, à la Commission communautaire commune¹¹⁸ – mais à l'exception (art. 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980) :

- a) de la législation organique ;
- b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique ;
- c) de l'assurance maladie-invalidité ;
- d) des règles de base relatives à la programmation ;
- e) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd ;

¹¹⁶ Et même fort longtemps, s'il faut rappeler les racines historiques de l'hôpital Saint-Pierre, qui puise ses racines au Moyen Âge, et est fondé dès le XVIII^e siècle (voy. <http://www.stpierre-bru.be/fr/hopital/histoire.html>).

¹¹⁷ M.B., 7 février 1996, p. 2737.

¹¹⁸ Voy. à cet égard la contribution de S. ADRIAENSSEN.

- f) des normes nationales d'agréation uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b), c), d) et e) ci-dessus ;
- g) de la détermination des conditions et de la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux.

La marge laissée ainsi à la Commission communautaire commune, sous cet angle, paraît donc relativement faible.

Celle-ci devait néanmoins également s'apprécier au regard de l'accord de coopération relatif à la politique hospitalière conclu le 19 mai 1994 entre l'état fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune¹¹⁹, visant au financement, par le FRBRTC, des initiatives communales de coordination et rationalisation de la politique en matière hospitalière. Les communes sont ainsi encouragées à conclure des pactes de restructuration, devant répondre aux conditions suivantes (art. 2) :

- 1   présenter des garanties quant au maintien, d'une part, de la spécificité des hôpitaux publics, entre autres par le choix des structures juridiques et de coordination assurant une prépondérance du secteur public dans les organes de gestion et les procédures de décision et, d'autre part, de l'ancrage local, par un renforcement de la représentation des élus directs dans la composition des organes de gestion ;
- 2   être conclu entre au moins quatre communes ;
- 3   s'appliquer à l'ensemble des entités hospitalières gérées par le centre public d'aide sociale ou une association de centres publics d'aide sociale dépendant des communes parties à la convention ;
- 4   assurer une coordination et une optimalisation de l'ensemble des aspects de la politique hospitalière des communes, centres publics d'aide sociale et associations concernés et, notamment, assurer une coordination et une rationalisation en matière d'activités, d'infrastructure, d'équipement et de personnel ;
- 5   contenir les mesures propres à assurer une résorption fondamentale et durable du déficit des entités hospitalières concernées par la convention ;
- 6   contenir les dispositifs statutaires organisant la personnalité juridique propre pour chaque entité hospitalière, sous la forme prévue au chapitre XII de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 ;
- 7   prévoir la mise en place d'une structure fa  ti  re de coordination et en contenir les dispositifs statutaires organisant sa personnalité juridique propre, sous la forme prévue au chapitre XII de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976 ;

¹¹⁹ M.B., 27 mai 1994, p. 14455. Cet accord de coopération a été approuvé par une ordonnance du 13 avril 1995 de la Commission communautaire commune, M.B., 24 juin 1995, p. 18156.

- 8° contenir, en annexe, un plan financier pluriannuel sur cinq ans, conformément à l'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance, évaluant, par année, l'impact des mesures contenues dans le pacte au regard de la condition visée au point 4° du présent alinéa ;
- 9° organiser une responsabilisation de tous les acteurs et en particulier une définition claire des droits et obligations des partenaires privés ;
- 10° garantir dans les structures locales, une représentation francophone et néerlandophone minimale dans chaque conseil d'administration, par un dispositif analogue à l'article 6, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 ;
- 11° dans les organes de gestion et d'administration de la structure faïtière, garantir une représentation francophone et néerlandophone minimale de la manière suivante :
 - dans les organes où les universités sont représentées : une représentation minimale de deux membres sur dix ;
 - dans les organes où les universités ne sont pas représentées : une représentation minimale de trois membres sur quatorze ;
- 12° prévoir les mécanismes d'exercice de la tutelle par trois commissaires :
 - deux commissaires de rôle linguistique différent, disposant d'un droit de veto suspensif, compétents dans les matières relevant de la Commission communautaire commune ;
 - un commissaire disposant d'un droit de veto suspensif, compétent dans les matières budgétaires relevant du plan financier.

Une Commission d'agrément composée de représentants du Gouvernement régional bruxellois, de la Commission communautaire commune, du Gouvernement fédéral et du Fonds est créée afin de valider les interventions du FRBRTC en faveur des pactes de restructuration conformes à ces conditions (art. 4).

Ainsi, la rationalisation souhaitée par l'accord prévoit la mise en place de deux niveaux de gestion :

- d'une part, les associations hospitalières qui sont créées hôpital par hôpital et qui ont pour objet d'assurer l'exploitation et la gestion des différentes entités hospitalières ;
- d'autre part, la structure faïtière qui doit assurer la coordination et le contrôle de la politique menée par les associations locales.

42. Rebondissant en quelque sorte sur le cadre ainsi voulu par l'accord de coopération, l'ordonnance du 22 décembre 1995 repose sur une prémisse fondamentale : en principe, les associations dont font notamment partie les C.P.A.S. doivent être régies conformément au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976, ce qui emporterait en l'occurrence la soumission tant des associations locales que des associations faïtières à l'ensemble des mécanismes de tutelle prévus par cette législation. Une telle

application a été jugée inopportune, pour les raisons suivantes, reprises dans l'exposé des motifs de l'ordonnance¹²⁰ :

« Tout d'abord, l'objectif de la restructuration des hôpitaux publics bruxellois est d'assurer la coordination des politiques menées en la matière par les autorités locales. Ce rôle de coordination est dévolu à la structure faïtière. Afin d'assurer l'effectivité, un rôle de contrôle doit également lui être attribué. Le contrôle sur les associations locales doit, dès lors, être exercé, au premier chef, par la structure faïtière, et non pas par les autorités de tutelle traditionnelles comme le prévoit la loi du 8 juillet 1976. Si les contrôles de tutelle prévus par cette dernière devaient se superposer au contrôle exercé par l'association faïtière, il y aurait, en outre, double emploi et accentuation des lourdeurs administratives.

Ensuite, de nombreux contrôles de tutelle prévus par la loi du 8 juillet 1976 sont exercés par les autorités communales. L'application de ces contrôles aux associations hospitalières locales et à l'association faïtière doit être évitée. Les communes seront, en effet, membres tant des associations locales que de l'association faïtière. Il paraît inconcevable de leur permettre d'exercer un contrôle de tutelle sur des associations dont elles font partie et dans lesquelles elles participent, dès lors, à la prise de décision. Un tel contrôle permettrait à la commune de remettre en cause des décisions de l'association pour lesquelles les mandataires de la commune au sein de celle-ci ont exprimé un vote positif. De même, il permettrait à la commune de faire échec à l'application des règles de majorité prévues par les statuts. Si une décision est adoptée conformément aux statuts, mais à l'encontre des votes négatifs émis par les mandataires de la commune, cette dernière pourrait, ensuite par le biais des contrôles de tutelle, remettre en cause la décision de l'association.

[...] ».

Ces principes ainsi posés, la solution légistique paraissait dès lors univoque :

« Pour ces différentes raisons, il est nécessaire d'insérer dans le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 un nouveau chapitre, le chapitre XIIbis prévoyant que les associations locales et l'association faïtière ne sont pas soumises aux règles de tutelle applicables aux centres publics d'aide sociale et décrivant un nouveau régime de contrôle.

Il est, certes, exact, que l'alinéa 2 de l'article 126, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, prévoit que "pour les hôpitaux qui dépendent d'une association, la tutelle administrative est limitée à l'application des articles 111, §§ 1^{er} et 3, 112 et 113, tant que les comptes démontrent que l'exploitation est en équilibre".

Il importe, toutefois, de remarquer que cette limitation de la tutelle administrative est subordonnée à l'équilibre financier de l'hôpital.

Il est, ensuite, douteux qu'elle puisse s'appliquer à l'association faïtière. Celle-ci n'est pas appelée, en effet, à gérer un hôpital, mais bien à coordonner et contrôler la politique menée par les associations hospitalières locales.

Enfin, cette disposition ne permet pas de soumettre les associations locales au contrôle direct de la structure faïtière. Elle laisse, en outre, subsister la tutelle générale

¹²⁰ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, pp. 2 et 3.

de suspension et d'annulation, laquelle ferait double emploi avec le contrôle qui doit être exercé par la structure faïtière ».

Par ailleurs, comme le relève l'exposé des motifs : « Il était [...] permis de s'interroger sur le point de savoir si l'adoption d'une ordonnance se justifie afin de permettre la réalisation de la restructuration des hôpitaux bruxellois.

[...]

Le § 1^{er} de l'article 126 semble [...] permettre aux associations chapitre XII de déroger, dans leurs statuts, aux règles applicables aux centres publics d'aide sociale et, plus particulièrement, aux contrôles de tutelle prévus par la loi du 8 juillet 1976.

Dans son arrêt A/51.391/HI-9-1.163, la Section d'administration du Conseil d'État a, toutefois, contesté cette conception. À son estime, "Même si une interprétation littérale du § 1^{er} de la disposition aboutit à considérer que les associations pourraient dans leurs statuts s'exonérer de tout ou partie de la tutelle..., une telle solution est contraire aux travaux préparatoires de la loi". Selon la Section d'administration, la volonté du législateur aurait bien été de soumettre les associations au même contrôle et à la même tutelle que les centres publics d'aide sociale, sans la possibilité de dérogation dans les statuts.

Sans qu'il soit nécessaire de débattre du bien-fondé de cette position et afin d'éviter toute incertitude, il a, dès lors, été décidé de modifier la loi du 8 juillet 1976 en y insérant un chapitre XII^{bis} afin d'atteindre l'objectif poursuivi.

Une telle modification relève de la compétence de la Commission communautaire commune, en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

C'est donc sur la base de sa compétence en matière d'organisation des C.P.A.S., résultant de la réforme institutionnelle de 1993 (voy. *supra*, Section 1), que la Commission communautaire commune a trouvé la voie lui permettant de s'ériger législateur organique du réseau hospitalier public bruxellois.

Une ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le chapitre XII^{bis} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale¹²¹ a, par ailleurs, remanié le régime créé en 1995 afin de renforcer les pouvoirs de la structure faïtière, dans un contexte d'urgence à assurer le redressement financier des hôpitaux publics bruxellois¹²². La description qui suit tient compte du régime issu de ces modifications.

B. IRIS et les associations locales

43. IRIS – pour Interhospitalière régionale des Infrastructures de Soins – constitue donc, depuis 1996, l'association faïtière¹²³ de coordination de la plupart des hôpitaux publics bruxellois, autrefois organisés sous l'égide des C.P.A.S. des

¹²¹ M.B., 29 janvier 2003, p. 3717.

¹²² Doc., Ass. r. COCOM, sess.ord. 2001-2002, Projet n° 85/1, pp. 2 et 3.

¹²³ Unique, conformément à l'article 135^{ter}, troisième alinéa de la loi du 8 juillet 1976.

communes d'Anderlecht, d'Etterbeek, d'Ixelles, de Saint-Gilles, de Schaerbeek et de la Ville de Bruxelles, eux-mêmes aujourd'hui fusionnés en :

- trois hôpitaux généraux :
 - a) le Centre hospitalier universitaire Saint-Pierre, reprenant les sites de la Porte de Hal et de César de Paepe ;
 - b) le Centre hospitalier universitaire Brugmann, reprenant les institutions suivantes :
 - Victor Horta à Laeken ;
 - Paul Brien à Schaerbeek ;
 - Reine Astrid à Neder-Over-Hembeek ;
 - c) les Hôpitaux Iris Sud, regroupant :
 - Baron Lambert à Etterbeek ;
 - Molière Longchamp à Forest ;
 - Joseph Bracops à Anderlecht ;
 - l'hôpital d'Etterbeek-Ixelles.
- deux hôpitaux mono-spécialisés :
 - a) l'Institut Jules Bordet (cancérologie) ;
 - b) l'Hôpital universitaire des Enfants Reine Fabiola (HUDERF).

En vertu de l'article 135*bis* de la loi du 8 juillet 1976¹²⁴, l'association faîtière (chargée de la direction et de la gestion générale de l'activité exercée en matière hospitalière par les associations locales) comme les associations locales (ayant pour objet d'assurer l'exploitation d'un ou plusieurs hôpitaux) sont régies, en termes d'organisation, par le chapitre XII de la loi (voy. *supra*). Cette disposition renvoie par ailleurs à la notion d'hôpital définie par l'article 2 de la loi coordonnée sur les hôpitaux du 7 août 1987, remplacée, depuis lors, par la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins (voy. *infra*).

Le chapitre XII*bis* ne s'applique qu'aux associations faîtières et locales actives en matière hospitalière, jusqu'à dissolution de l'association faîtière, des associations locales ou lorsqu'une association locale ne tombe plus sous la gestion d'une association faîtière.

La direction et la gestion générale des activités hospitalières confèrent, dans le chef de l'association faîtière (art. 135*ter*¹²⁵, deuxième al.) :

- un pouvoir général de coordination et d'intégration des politiques à mener par les associations locales au moyen de la fixation, par l'association faîtière, d'une part de la stratégie générale et d'établissement de la politique hospitalière et

¹²⁴ Modifié par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XII*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (voy. *infra*).

¹²⁵ Remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XII*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

d'autre part des actions à entreprendre pour assurer la mise en œuvre de cette stratégie ;

- un pouvoir de contrôle et, le cas échéant, de substitution à l'égard des associations locales afin d'assurer et de garantir la mise en œuvre de la stratégie générale et d'établissement définie par l'association faîtière, en particulier, dans les domaines financier et budgétaire, en matière de programmation et d'organisation des activités médicales ainsi que dans les secteurs de la logistique et des investissements.

L'association IRIS est composée, conformément à l'article 135^{ter}, des membres des associations locales, à savoir les Centres publics d'Action sociale de la Ville de Bruxelles, d'Anderlecht, d'Etterbeek, d'Ixelles, de Saint-Gilles et de Schaerbeek, la Vrije Universiteit Brussel, l'Université libre de Bruxelles, l'A.S.B.L. Conseil médical du C.H.U. Saint-Pierre, l'A.S.B.L. Conseil médical du C.H.U. Brugmann, l'A.S.B.L. Conseil médical de l'HUDERF, l'A.S.B.L. Conseil médical de l'Institut Jules Bordet, l'A.S.B.L. des médecins des Hôpitaux Iris Sud, ainsi que de l'ensemble des communes bruxelloises associées ou non¹²⁶ associées aux associations locales et de la Région de Bruxelles-Capitale.

44. Le chapitre XII^{bis} prévoit donc un régime de tutelle spécifique aux associations hospitalières qui en relèvent, exclusif des autres formes de tutelle établies par la loi du 8 juillet 1976 (art. 135^{quater}) et distinct selon le niveau de gestion :

- la structure faîtière est exclusivement soumise à une tutelle générale de suspension et d'annulation exercée par le Collège réuni, à l'intervention de deux commissaires (art. 135^{decies}).

Les travaux préparatoires de cette disposition précisent :

« Il importe de remarquer que l'article 135^{decies} ne préjudicie en rien au contrôle régional qui s'exercera sur la structure faîtière. Il importe, en effet, de rappeler que l'accord de coopération a été conclu dans le cadre de l'ordonnance du 8 avril 1993 portant création du Fonds régional bruxellois de refinancement des Trésoreries communales. L'ensemble des actes concernés seront, donc, soumis au contrôle financier du Fonds conformément à cette ordonnance et à la convention d'assainissement qui sera conclue entre le Fonds et les communes, centres publics d'aide sociale et associations concernés en application de l'article 4, § 7, de l'accord de coopération. Cette dernière disposition prévoit, en outre, qu'un inspecteur régional sera affecté auprès de la structure faîtière »¹²⁷.

- quant à elles, les associations locales sont soumises, d'une part, à une tutelle spéciale d'approbation *exercée au premier chef par l'association faîtière* pour les

¹²⁶ Les communes « non hospitalières » sont, selon les statuts remaniés d'IRIS publiés aux Annexes au M.B., 18 novembre 2003, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Evere, Forest, Ganshoren, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-ten-Noode, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwe-Saint-Lambert et Woluwe-Saint-Pierre. Leur poids dans la représentation n'est évidemment pas le même que celui des communes associées.

¹²⁷ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, pp. 14 et 15.

actes les plus importants (budget, plans d'établissement et financiers, nomination du fonctionnaire dirigeant de l'association, investissements, personnel...) (art. 135quinquies¹²⁸ et 135sexies) et, d'autre part, à une tutelle générale d'annulation pour les autres décisions (art. 135septies) exercée par le Collège réuni.

L'article 135octies¹²⁹ introduit, en outre, une forme nouvelle de contrôle qui doit permettre à la structure faïtière d'avoir une vue d'ensemble de l'activité exercée par les associations locales et d'exercer un contrôle global sur celles-ci : à la fin de chaque trimestre, les associations locales doivent adresser à la structure faïtière un rapport comprenant une synthèse et un bilan des activités exercées et des effectifs employés pendant le trimestre écoulé ainsi que de la manière dont le budget a été exécuté pendant cette même période.

Ce rapport, établi selon un modèle arrêté par la structure faïtière, doit permettre à cette dernière d'avoir une vue d'ensemble et d'exercer, de cette manière, un contrôle global sur les activités et l'exécution du budget des associations locales, et non pas simplement un contrôle décision par décision¹³⁰.

En cas de non-conformité avec le plan stratégique, le plan d'établissement ou le plan financier et le budget de l'association locale, l'association faïtière peut adresser à l'association locale toute instruction qu'elle juge nécessaire afin de mettre fin à cette non-conformité. En outre, si l'association locale ne se conforme pas à cette instruction, l'article 135octies, sixième alinéa, met en place un mécanisme de tutelle de substitution : l'association faïtière peut charger un commissaire de se substituer à l'organe défaillant de l'association locale¹³¹.

Les décisions de tutelle prises par l'association faïtière – en ce compris son approbation implicite, les mécanismes de tutelle de substitution et le veto exercé par son commissaire – peuvent faire l'objet d'un recours (suspensif) devant le Collège réuni, exercé par les commissaires désignés par ce dernier¹³² ou par l'association

¹²⁸ En vertu de cette disposition, dont le § 1^{er} a été remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, tous les trois ans, l'association faïtière établit un plan stratégique définissant les missions et les objectifs de la restructuration des hôpitaux publics bruxellois et les moyens de les réaliser. Sur base de ce plan stratégique, les associations locales élaborent un plan d'établissement sur trois ans de leur activité ainsi qu'un plan financier. Le plan d'établissement se concentre sur les activités, médicales et autres, sur les objectifs de performance et de résultat, ainsi que sur les moyens dont les entités devront se doter notamment en matière d'investissement. Le plan financier est la traduction financière du plan d'établissement.

¹²⁹ Remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

¹³⁰ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, p. 12.

¹³¹ Même en dehors de ce mécanisme – exceptionnel – de tutelle, l'article 135novies, remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, prévoit que l'association faïtière désignera auprès de chaque association locale un commissaire, lequel assistera, avec voix consultative, aux réunions des organes de l'association locale et disposant d'un droit de veto contre les décisions de cette dernière qui ne seraient pas conformes aux décisions prises par l'association faïtière.

¹³² En vertu de l'article 135decies, deux commissaires de rôle linguistique différent, désignés par le Collège, assistent, avec voix consultative, aux réunions des organes de l'association faïtière.

locale elle-même (art. 135quinquies, § 3). Il permet, le cas échéant, d'annuler la décision de l'association faîtière, auquel cas le Collège est chargé d'exercer, en lieu et place de celle-ci, le contrôle de tutelle (art. 135quinquies, § 4). « Par le biais de ce système de recours et par la tutelle générale d'annulation, celui-ci conserve ainsi un droit de regard total sur la gestion des associations locales »¹³³. À défaut d'approbation des plans, corrections ou budget tant par l'association faîtière que par le Collège réuni à l'issue de la procédure de tutelle, l'association faîtière reçoit la compétence de se substituer aux associations locales défaillantes pour établir de nouveaux plans, corrections ou budget (art. 135quinquies, § 5¹³⁴).

L'exposé des motifs justifie l'adéquation du mécanisme de contrôle ainsi imaginé comme il suit :

« Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur le projet, on met ainsi en place un système nouveau de contrôle qui déroge aux règles habituelles en la matière. Ainsi qu'il a déjà été démontré, la mise en place d'un tel système est indispensable pour assurer la fonctionnalité du plan IRIS. Ce système ne se heurte, en outre, à aucun obstacle d'ordre juridique. Les associations locales seront, en effet, soumises à un contrôle effectif. Le fait que la structure faîtière regroupe l'ensemble des membres des associations locales ne l'empêchera pas d'exercer un contrôle réel sur ces dernières. Son objet est en effet précisément de coordonner et de contrôler leurs activités. En outre, le Collège réuni conserve un droit de regard total sur l'ensemble de leurs décisions »¹³⁵.

Une circulaire du 11 juillet 2008¹³⁶ a annoncé le transfert de la « mise en œuvre » de la tutelle générale d'annulation prévue par le chapitre XIIbis de l'Administration de la COCOM à la Direction de la tutelle sur les C.P.A.S. au sein de l'Administration régionale des Pouvoirs locaux. Il semble toutefois aller de soi qu'à tout le moins l'adoption des décisions de tutelle découlant de ces dispositions demeurent de la compétence exclusive du Collège réuni, sous peine de violer les règles de répartition des compétences.

45. L'article 135undecies¹³⁷ permet, enfin, à l'association faîtière elle-même de créer des organismes dotés de la personnalité juridique, sous la forme d'associations « chapitre XII ». Selon les travaux préparatoires, « il s'agit simplement de créer des services communs qui fonctionneront au profit des associations locales (service informatique, par exemple). La composition de ces associations pourra être limitée à l'association faîtière ou étendue à d'autres personnes morales de droit public ou de

¹³³ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, p. 5.

¹³⁴ Remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

¹³⁵ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, p. 5.

¹³⁶ Circulaire relative à l'exercice, par le Collège réuni de la Commission communautaire commune, de la tutelle générale d'annulation sur les associations hospitalières locales du réseau IRIS, M.B., 29 juillet 2008, p. 39235.

¹³⁷ Remplacé par l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

droit privé. Toutefois, les associations locales ne pourront pas être membres de l'association chapitre XII créée par l'association faitière. Il convient, en effet, d'éviter la confusion entre les rôles de contrôleur et de contrôlé »¹³⁸.

IRIS a ainsi créé, à ce jour :

- IRIS-Achats, créée en 2003 entre IRIS, l'Institut Jules Bordet, le C.H.U. Brugmann, les Hôpitaux Iris Sud, l'HUDERF et le C.H.U. Saint-Pierre¹³⁹ disposant d'un mandat d'acquisition pour le réseau¹⁴⁰ ;
- IRIS-Recherche, créée en 2006 entre IRIS, l'Institut Jules Bordet, le C.H.U. Saint-Pierre, le C.H.U. Brugmann et les Hôpitaux Iris Sud¹⁴¹, pour l'octroi de bourses ou subventions à la recherche clinique inter-hospitalière du réseau ;
- IRIS-Lab, créée en 2011, sous forme d'association sans personnalité juridique à ce jour¹⁴², fusionnant les labos de biologie clinique de Saint-Pierre, Bordet, Brugmann et HUDERF.

L'article 135^{duodecies}¹⁴³ dispose enfin : « Par dérogation à l'article 128, § 1^{er}, et sans préjudice de l'article 128, § 2 et § 3, l'association faitière, les associations locales et les organismes créés en application de l'article 135^{undecies} fixent le statut administratif et pécuniaire de leur personnel en se conformant à cet égard aux orientations arrêtées par l'association faitière ».

C. Le réseau hospitalier bruxellois « hors chapitre XIIbis »

46. Les hôpitaux publics bruxellois comptent encore¹⁴⁴ :

- le Centre hospitalier VALIDA, hôpital gériatrique et spécialisé, créé en 2007 sous la dénomination Centre hospitalier Albert Laurent (CHAL) entre le C.P.A.S. de Berchem-Sainte-Agathe, la commune de Berchem-Sainte-Agathe et l'A.S.B.L. Cliniques Universitaires Saint-Luc¹⁴⁵, auxquels se sont jointes en 2009¹⁴⁶ l'A.S.B.L. Clinique Saint-Jean et la Vrije Universiteit Brussel, couvrant les sites « Moranville » et « Goffin »¹⁴⁷ ;

¹³⁸ Doc., Ass. r. COCOM, sess. ord. 1995-1996, Projet n° 10/1, pp. 15 et 16.

¹³⁹ Suivant ses statuts remaniés publiés aux Annexes du *M.B.*, 10 juin 2005.

¹⁴⁰ Conformément aux articles 4 et 9 de ses statuts, tels que modifiés par décision de son assemblée générale publiée aux Annexes du *M.B.*, 29 novembre 2013.

¹⁴¹ Suivant son acte de constitution publié aux Annexes du *M.B.*, 21 février 2006.

¹⁴² Selon les données disponibles à ce jour auprès de la Banque-Carrefour des Entreprises (numéro 0502.548.684).

¹⁴³ Inséré par ordonnance du 22 février 2001, *M.B.*, 4 juillet 2001, p. 23292, et remplacé par l'article 9 de l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

¹⁴⁴ Suivant le listing établi par le SPF Santé publique.

¹⁴⁵ Selon son acte de constitution publié aux Annexes du *M.B.*, du 26 février 2007.

¹⁴⁶ Selon modification des statuts publiée aux Annexes du *M.B.*, du 9 janvier 2009.

¹⁴⁷ Par résolution publiée aux Annexes du *M.B.* du 10 août 2014, le Centre hospitalier VALIDA a décidé de la dissolution par apport d'universalité à la Clinique Sanatia – aujourd'hui asbl Valisana (Cliniques universitaires Saint-Luc).

- l'Institut Pachéco, hôpital gériatrique et spécialisé organisé par le C.P.A.S. de Bruxelles ;
- l'Hôpital de revalidation gériatrique organisé par le C.P.A.S. de Woluwe-Saint-Lambert.

Ces trois établissements, dont deux ne disposent d'ailleurs même pas d'une personnalité juridique distincte de leur C.P.A.S. « organisateur », ne sont pas inclus dans le réseau IRIS et demeurent donc soumis, en termes de tutelle et de fonctionnement, aux dispositions « ordinaires » de la loi du 8 juillet 1976.

47. La région bruxelloise compte enfin, à côté des hôpitaux publics évoqués ci-dessus, de nombreux hôpitaux privés agréés qui, s'ils ne présentent pas un rattachement exclusif à une seule communauté linguistique, sont, de ce fait, soumis aux compétences de la Commission communautaire commune en matière de dispensation de soins (voir ci-dessous)¹⁴⁸.

§ 2. La réglementation applicable aux établissements hospitaliers en région bruxelloise¹⁴⁹

48. Eu égard aux nombreuses exceptions comprises, jusqu'au 1^{er} juillet 2014, à l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 (voy. *supra*), la législation

¹⁴⁸ On dénombre ainsi :

- Clinique Saint-Jean (hôpital général) – sites de Bruxelles-Botanique et Saint-Josse-ten-Noode-Méridien ;
- Centre de traumatologie et de réadaptation (hôpital spécialisé) de Laeken ;
- Centre hospitalier Jean Titeca (hôpital psychiatrique) à Schaerbeek ;
- Centre hospitalier interrégional Edith Cavell (hôpital général), couvrant les sites de :
 - a) Parc Léopold (Etterbeek) ;
 - b) Clinique Sainte-Anne-Saint-Rémi (Anderlecht) ;
 - c) Basilique (Ganshoren) ;
 - d) Edith Cavell (Uccle) ;
- Cliniques de l'Europe (hôpital général) – sites de Saint-Michel (Etterbeek) et Sainte-Élisabeth (Uccle) ;
- Magnolia (hôpital gériatrique et spécialisé) à Jette ;
- Psycho-Sociaal Centrum Sint-Alexius (hôpital psychiatrique) à Ixelles ;
- Universitair Ziekenhuis Brussel à Jette ;
- Cliniques universitaires de Bruxelles – Hôpital Érasme à Anderlecht ;
- Clinique Sans Souci (hôpital psychiatrique) à Jette ;
- l'Équipe – Centre de jour pour adolescents (hôpital psychiatrique) à Anderlecht ;
- « Scheutbos » (hôpital gériatrique et spécialisé) à Molenbeek-Saint-Jean ;
- le Bivouac (hôpital psychiatrique) à Uccle ;
- Parhélie A.S.B.L. (hôpital psychiatrique) à Uccle ;
- Clinique « La Ramée » (hôpital psychiatrique) à Uccle ;
- Clinique Fond'Roy (hôpital psychiatrique) à Uccle ;
- Cliniques universitaires Saint-Luc à Woluwe-Saint-Lambert ;
- Clinique Sanatia A.S.B.L. (hôpital psychiatrique) à Saint-Josse-ten-Noode ; aujourd'hui « Valisana », par absorption du Centre hospitalier Valada.

¹⁴⁹ Cette section est essentiellement inspirée, en ce qui concerne la réglementation générale du secteur hospitalier, de la Fiche d'informations publiée en septembre 2013 par la Mutualité chrétienne (MC-Informations n° 253) concernant l'organisation et le financement des hôpitaux (rédigée par

organique du secteur hospitalier et, de manière générale, la réglementation applicable aux établissements dispensateurs de soins demeurent, à ce jour, essentiellement fédérales.

49. Les hôpitaux sont ainsi principalement organisés, à ce jour, par la loi coordonnée du 10 juillet 2008 sur les hôpitaux et autres établissements de soins¹⁵⁰.

Cette législation distingue les hôpitaux généraux, les hôpitaux psychiatriques, les hôpitaux catégoriels ou spécialisés (offrant des soins spécifiques à un groupe cible déterminé) et les hôpitaux universitaires (ayant, en sus du traitement des patients, la mission de contribuer à la formation des médecins et des praticiens de l'art infirmier, d'être actifs dans le domaine de la recherche scientifique et de participer au développement de nouvelles technologies).

Jusqu'au 1^{er} juillet 2014, l'État fédéral était donc compétent pour définir les normes de programmation (art. 36, 37, 39, 40 et 42 à 59 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008 et arrêté royal du 21 mars 1977 fixant les critères qui sont d'application pour la programmation des différents types de services hospitaliers¹⁵¹) et d'agrément des hôpitaux (art. 15 à 29, 69 à 80, 132 à 143 et 147 à 153 de la loi coordonnée du 10 juillet 2008, arrêté royal du 23 octobre 1964 portant fixation des normes auxquelles les hôpitaux et leurs services doivent répondre¹⁵² et arrêté royal du 6 novembre 1979 portant fixation des normes de protection contre l'incendie et la panique, auxquelles doivent répondre les hôpitaux¹⁵³), tandis qu'il revenait déjà à la Commission communautaire commune, pour les établissements relevant des compétences bipersonnalisables à Bruxelles, de délivrer les agréments¹⁵⁴ et d'effectuer les inspections.

La Commission communautaire commune a mis en œuvre sa compétence de délivrance des agréments par deux arrêtés :

- l'arrêté du Collège réuni du 5 mai 1994 déterminant les modalités d'agrément et de fermeture des hôpitaux et des services hospitaliers relevant de la Commission communautaire commune¹⁵⁵ ;

A. CROMMELYNCK, K. DEGRAEVE et D. LEFÈVRE – https://www.mc.be/binaries/mc-informations_253_fiche-info-hopitaux_tcm377-130594.pdf.

¹⁵⁰ M.B., 7 novembre 2008, p. 58624.

¹⁵¹ M.B., 30 avril 1977, p. 5765.

¹⁵² M.B., 7 novembre 1964, p. 11709, modifié pour la dernière fois par un arrêté royal du 2 avril 2014, M.B., 18 avril 2014, p. 33814.

¹⁵³ M.B., 11 janvier 1980, p. 458.

¹⁵⁴ Arrêté royal du 28 octobre 1982 fixant la procédure pour l'obtention d'une autorisation de mise en service et d'exploitation des hôpitaux ou services hospitaliers établis dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, ne doivent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté, M.B., 9 novembre 1982, p. 13064 ; l'agrément relève donc de la compétence du/des membres du Collège réuni compétent(s) en matière de santé et d'hôpitaux (art. 2). À noter que la Commission de la santé, organisée par les ordonnances coordonnées le 19 février 2009 relatives au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire (M.B., 19 mars 2009, p. 23070), comporte une section des hôpitaux ayant la compétence de donner des avis notamment sur les agréments, maintiens d'agréments et fermetures d'hôpitaux (art. 6).

¹⁵⁵ M.B., 29 juillet 1994, p. 19595.

- l'arrêté du Collège réuni du 27 avril 1995 relatif à l'agrément des structures de coordination hospitalière et à l'octroi de subventions¹⁵⁶ ; lesdites structures doivent être organisées sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une association régie par le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 (art. 4 de l'arrêté du 27 avril 1995) et regrouper au moins quatre hôpitaux (art. 5).

Lors d'une première demande d'agrément d'un hôpital ou d'un service hospitalier, un agrément provisoire est d'abord accordé ; au terme de celui-ci, une inspection est organisée, en Commission communautaire commune, par la Direction de la Santé¹⁵⁷. Selon le résultat de l'inspection, l'agrément est accordé pour une durée de six ans « au plus » (art. 5, § 4, de l'arrêté du 5 mai 1994) ; si un audit ou une inspection révèlent qu'un hôpital ou un service hospitalier ne satisfait pas/plus aux normes d'agrément, les membres du Collège réuni compétents en matière de santé peuvent le retirer à tout moment, ce qui emporte la fermeture de l'hôpital ou du service concerné (art. 9 et 10 de l'arrêté du 5 mai 1994).

50. Le financement de l'exploitation des hôpitaux relève de la compétence réservée à l'État fédéral (« budget des moyens financiers » ; art. 95 de la loi coordonnée sur les hôpitaux).

L'article 63 de la loi coordonnée sur les hôpitaux prévoit, quant à lui, que :

« Pour autant que le maître de l'ouvrage, demandeur, soit une administration subordonnée, une association sans but lucratif, un établissement d'utilité publique ou une université visée à l'article 10 du décret de la Communauté française du 31 mars 2004 «définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités» d'une part et à l'article 3 du décret de la Communauté flamande du 12 juin 1991 "*betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap*" d'autre part, l'autorité visée aux articles 128, 130 ou 135 de la Constitution, intervient sous forme de subside, dans les frais de construction et de reconditionnement d'un hôpital ou d'un service, ainsi que dans les frais de premier équipement et de première acquisition d'appareils, à la condition que la création, le maintien ou la reconversion de cet hôpital ou de ce service s'insèrent dans le cadre du programme cité à l'article 36.

L'autorité visée à l'alinéa 1^{er} peut également intervenir dans le financement des frais d'investissement de l'appareillage médical lourd.

Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national des Établissements hospitaliers, section financement, fixe les normes pour le calcul de ces subventions, ainsi que les conditions et les modalités de leur octroi ».

Par ailleurs, une loi du 26 juin 1990 relative à certains organismes publics ou d'utilité publique et autres services de l'État¹⁵⁸ a transféré à la Commission communautaire

¹⁵⁶ M.B., 24 juin 1995, p. 18165, modifié par l'arrêté du Collège réuni du 14 septembre 2000 modifiant l'arrêté du Collège réuni du 27 avril 1995 relatif à l'agrément des structures de coordination hospitalière et à l'octroi de subventions, M.B., 7 novembre 2000, p. 36878.

¹⁵⁷ Sur le détail des compétences de cette administration, voy. <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/a-propos-de-la-cocom/administration/directions-services-competences/direction-de-la-sante>.

¹⁵⁸ M.B., 3 juillet 1990, p. 13264.

commune les compétences autrefois dévolues au Fonds de construction d'institutions hospitalières et médico-sociales (organisme d'intérêt public de catégorie A)¹⁵⁹, à savoir :

- le subventionnement des travaux de construction, de reconditionnement et d'aménagement ainsi que l'équipement desdites institutions, situées sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale¹⁶⁰ ;
- la garantie des emprunts qu'elles contractent en vue de couvrir la partie non-subventionnée du montant « subventionnable » de ces travaux et équipement.

Ainsi, l'article 64 de la loi coordonnée sur les hôpitaux prévoit l'approbation, par les entités fédérées concernées, d'un « calendrier de construction »¹⁶¹, sur la base duquel peut être déterminé le budget total disponible pour les subventions publiques des établissements de santé, dont une partie est pourvue par l'État fédéral (au titre du budget des moyens financiers, voy. l'article 106 de la loi coordonnée sur les hôpitaux) et une partie par les entités fédérées (au titre de l'art. 63). Ainsi, pour la période 2006-2015, ce calendrier prévoit un montant annuel d'investissements de 7,58 millions d'euros, dont 2 pour Bruxelles¹⁶².

À l'heure actuelle, en principe, comme l'exposent A. Crommelynck, K. Degraeve et D. Lefèbvre¹⁶³, « 40 % des travaux sont financés par le fédéral et 60 % par les [entités fédérées]. Ces dernières peuvent cependant aussi opter pour une répartition 90 % fédéral et 10 % régional. Ce régime 90/10 était initialement réservé aux travaux de construction prioritaires, définis comme étant des travaux nécessaires pour répondre aux nouvelles normes, pour induire une offre de soins plus rationnelle ou pour améliorer l'accessibilité et le confort des patients. En raison des déficits financiers dans certaines régions, il a été décidé en 2006 d'autoriser ce régime pour tous les investissements. L'enveloppe fédérale par région est cependant restée la même, de sorte que l'on peut finalement moins investir sur le territoire d'une région qui recourt davantage au régime 90/10 ».

¹⁵⁹ Art. 10 de la loi du 26 juin 1990, modifiant le chapitre II de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public et autres services de l'État pour y insérer un article 8bis relatif au transfert à la Commission communautaire commune des « missions dévolues au Fonds par les articles 49 et 52 à 57 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, à l'exception de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement relatifs aux subsides consentis avant le 1^{er} janvier 1989 et des garanties octroyées aux interventions dans les charges financières et les taux d'intérêt des emprunts contractés avant le 1^{er} janvier 1989 ».

¹⁶⁰ La COCOM aurait conclu, dans ce cadre, un contrat avec la Banque européenne d'Investissement pour certains dossiers d'investissement d'infrastructure hospitalière (Fiche d'informations publiée en septembre 2013 par la Mutualité chrétienne (MC-Informations n° 253), p. 18).

¹⁶¹ Selon les critères établis à ce jour par l'arrêté royal du 4 mai 1999 déterminant les critères généraux pour la fixation et l'approbation du calendrier visé à l'article 46bis, alinéa 1^{er}, de la loi sur les hôpitaux pour les autorités compétentes en matière de politique de santé sur base des articles 128, 130 et 135 de la Constitution, *M.B.*, 7 octobre 1999, p. 37903, modifié par arrêté royal du 1^{er} mars 2007, *M.B.*, 5 avril 2007, p. 19248.

¹⁶² Fiche d'informations publiée en septembre 2013 par la Mutualité chrétienne (MC-Informations n° 253), précitée, p. 17.

¹⁶³ « L'organisation et le financement des hôpitaux », Fiche d'informations publiée en septembre 2013 par la Mutualité chrétienne (MC-Informations n° 253), précitée, p. 17.

C'est toujours un arrêté royal du 13 décembre 1966 qui détermine, selon son intitulé, « le taux et certaines conditions d'octroi des subventions pour la construction, le reconditionnement, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux »¹⁶⁴.

En revanche, l'arrêté du Collège réuni du 10 octobre 2013 déterminant les règles relatives à l'intervention financière de la Commission communautaire commune dans la construction, l'extension, la transformation, l'équipement et l'appareillage d'hôpitaux et de maisons de soins psychiatriques¹⁶⁵ abroge l'arrêté ministériel du 3 novembre 1969 portant sur le même objet, qui exécutait l'arrêté royal précité.

Ce nouvel arrêté établit, d'un point de vue essentiellement procédural, les conditions d'intervention financière de la Commission communautaire commune, tant pour l'octroi d'un subventionnement que pour celui de la garantie des emprunts couvrants les montants non subventionnés, dans le cadre matériel prédéfini par l'arrêté royal de 1966, l'arrêté royal précité du 4 mai 1999 et l'arrêté ministériel du 11 mai 2007 fixant le coût maximal pouvant être pris en considération pour l'octroi des subventions pour la construction de nouveaux bâtiments, les travaux d'extension et de reconditionnement d'un hôpital ou d'un service¹⁶⁶.

La possibilité pour la Commission communautaire commune d'accorder sa garantie aux pouvoirs organisateurs des hôpitaux et maisons de repos, repris aux calendriers des constructions approuvés par le Collège réuni, pour le remboursement des emprunts contractés pour le financement de la partie non subventionnée du montant total subventionnable des travaux, est par ailleurs confirmée, comme pour les années antérieures¹⁶⁷, par l'article 9 de l'ordonnance du 19 décembre 2013 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2014¹⁶⁸.

Pour le surplus, la Commission communautaire commune a prévu un mécanisme de subvention forfaitaire annuelle liée à l'agrément des structures de coordination hospitalière – qui ne sont donc pas des *hôpitaux* à proprement parler – aux articles 14 et suivants de l'arrêté précité du 27 avril 1995. Cette subvention est calculée en fonction du nombre de lits agréés dans les hôpitaux membres de la structure et situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁶⁴ M.B., 19 décembre 1966, p. 12511.

¹⁶⁵ M.B., 23 octobre 2013, p. 75500.

¹⁶⁶ M.B., 6 juin 2007, p. 30717.

¹⁶⁷ Voy., à cet égard :

- art. 12 de l'ordonnance du 19 décembre 2008 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2009, M.B., 29 janvier 2009, p. 6940 ;
- art. 9 de l'ordonnance du 14 décembre 2009 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2010, M.B., 4 février 2010, p. 5817 ;
- art. 9 de l'ordonnance du 24 décembre 2010 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2011, M.B., 20 janvier 2011, p. 6405 ;
- art. 9 de l'ordonnance du 23 décembre 2011 contenant le Budget des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2012, M.B., 3 février 2012, p. 8266 ;
- art. 9 de l'ordonnance contenant le Budget général des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2013, M.B., 8 février 2013, p. 6725.

¹⁶⁸ M.B., 17 janvier 2014, p. 3855.

§ 3. Les perspectives offertes par la Sixième Réforme de l'État en matière de politique hospitalière

51. Dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, des compétences et des mécanismes de financement relevant à ce jour de l'autorité fédérale vont être transférés aux entités fédérées en ce qui concerne la politique hospitalière.

À compter du 1^{er} juillet 2014¹⁶⁹, l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 doit en effet se lire comme il suit :

« I. En ce qui concerne la politique de santé :

1^o sans préjudice de l'alinéa premier, 2^o, 3^o, 4^o, 5^o et 6^o, la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception :

- a) de la législation organique, à l'exception du coût des investissements de l'infrastructure et des services médico-techniques ;
- b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique et ce, sans préjudice des compétences des Communautés visées au a) ;
- c) des règles de base relatives à la programmation ;
- d) de la détermination des conditions et la désignation comme hôpital universitaire conformément à la législation sur les hôpitaux ».

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014¹⁷⁰ :

« Étant donné que la compétence de fixation des normes d'agrément est transférée aux Communautés, alors que le financement et la programmation restent du ressort fédéral, le concept de « législation organique » doit aussi être affiné.

[...]

Le concept de législation organique porte sur les règles de base et les lignes directrices de la politique hospitalière, telles qu'elles sont notamment contenues dans la loi sur les hôpitaux, visent à garantir la cohérence minimale qui, par définition, est nécessaire entre la programmation, l'agrément et le financement si l'on veut pouvoir mener des politiques efficaces aux différents niveaux. Les trois instruments politiques précités sont en effet complémentaires dans une certaine mesure. Le financement doit en effet reposer sur l'agrément dans le cadre, le cas échéant, de la programmation prévue à cet effet.

Dans ce cadre, l'État fédéral reste également compétent en matière d'exercice de l'art de guérir.

1) Sont organiques :

a) les caractéristiques de base des :

- i) hôpitaux (entre autres pour ce qui concerne les prestations hospitalières, la ventilation sur plusieurs lieux d'établissement, le niveau d'activité minimal), hôpitaux psychiatriques, hôpitaux universitaires ;

¹⁶⁹ Art. 6 et 67 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641.

¹⁷⁰ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, Proposition de loi spéciale n° 2232/1, pp. 35 et 36.

- ii) services hospitaliers, sections, fonctions hospitalières, services médicaux et médico-techniques, programmes de soins et appareils lourds, réseaux et circuits de soins. L'on peut ainsi mentionner des caractéristiques de base qui présentent un lien direct avec la programmation et/ou le financement et qui présentent un caractère structurel (par exemple : les appareils indispensables, la nature des soins dispensés au sein d'un hôpital ou d'un service hospitalier, ou le groupe cible, les effectifs minimaux de personnel) ;
 - iii) collaborations interhospitalières.
 - b) les règles générales relatives à la gestion et au processus décisionnel dans les hôpitaux, y compris les organes consultatifs internes ;
 - c) le statut du médecin hospitalier et l'implication dans le processus décisionnel des médecins hospitaliers et autres professionnels des soins de santé ;
 - d) les règles générales relatives à la structuration des activités infirmières et médicales ;
 - e) les règles relatives à la comptabilité, au contrôle financier et à la communication des données ;
 - f) les implications du respect ou non des règles de base en matière de programmation ou du nombre maximal de services, fonctions, etc., ou des dispositions de la législation organique ;
 - g) les règles générales relatives aux implications du respect ou non des normes d'agrément des services, fonctions..., ou aux autorisations d'installer des appareils lourds (ceci concerne par exemple la règle « retrait de l'agrément = pas de financement »).
- 2) Ne sont pas organiques et relèvent donc des compétences des communautés :
- a) la fixation des conditions qui doivent être satisfaites ou la définition des matières minimales sur lesquelles les normes doivent porter (ceci relève des normes d'agrément), y compris les règles par rapport à la qualité des services, de l'institution et de l'organisation hospitaliers ;
 - b) les procédures et arrêtés d'exécution relatifs aux compétences qui ne relèveront pas de l'autorité fédérale (par exemple, la procédure d'agrément [agrément provisoire, recours suspensif...]) ;
 - c) dans le cadre des compétences transférées, la réglementation relative au contrôle de la qualité et à l'élaboration de l'évaluation de la qualité (ceci interfère grandement avec les normes d'agrément). Les caractéristiques des soins liées au processus et au résultat (*outcome*) doivent — si nécessaire — pouvoir être intégrées dans les normes d'agrément ;
 - d) la définition des institutions médico-sociales, des initiatives d'habitation protégée et homes de séjour provisoire et des hôpitaux catégoriels (Sp et G) ».
- Ainsi, désormais, la Commission communautaire commune sera, pour ce qui la concerne, compétente pour définir les normes auxquelles les hôpitaux, services, programmes de soins, fonctions... doivent répondre pour être agréés (autrement dit, la matière actuellement réglée par les articles 66 et suivants de la loi coordonnée du

10 juillet 2008 sur les hôpitaux¹⁷¹) et pour voir leurs travaux financés, étant entendu que :

- la programmation reste de la compétence de l'État fédéral, des accords bilatéraux asymétriques pouvant néanmoins être conclus lorsqu'une entité fédérée le souhaite, en vue de la reconversion de lits hospitaliers ;
- le financement des hôpitaux reste de la compétence fédérale, de même que les règles relatives à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux ; toutefois, certains éléments du budget des moyens financiers (budget alloué pour la construction et la rénovation d'hôpitaux, frais d'investissement dans le matériel médical lourd – services médico-techniques¹⁷²) seront transférés aux entités fédérées, moyennant préfinancement prélevé par l'État fédéral sur la dotation annuelle¹⁷³ ;
- chaque proposition de modification des normes d'agrément devra être préalablement vérifiée quant à son impact financier éventuel sur les budgets fédéraux, notamment via un rapport émis par l'assemblée générale de la Cour des comptes¹⁷⁴ ;
- les normes qualitatives de référence demeurent celles édictées par l'Union européenne¹⁷⁵.

¹⁷¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, Proposition de loi spéciale n° 2232/1, p. 23. Les pages 24 et suivantes de la Proposition de loi spéciale énumèrent l'ensemble des arrêtés royaux et ministériels consignant à l'heure actuelle la matière ainsi transférée aux Communautés et à la Commission communautaire commune.

¹⁷² Sur le détail de ces éléments, voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, Proposition de loi spéciale n° 2232/1, pp. 28 et 29.

¹⁷³ Nouvel art. 47/9, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, inséré par l'article 51 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et des Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8594.

¹⁷⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, Proposition de loi spéciale n° 2232/1, p. 27, et art. 5, § 1^{er}, I, al. 3 et s., de la loi spéciale du 8 août 1980.

¹⁷⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, Proposition de loi spéciale n° 2232/1, pp. 3 et 4.