ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 30 juillet 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 6 décembre 1990 relatif à la répartition du crédit spécial en faveur de communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier", a donné le 11 octobre 1993 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 juli 1993 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 december 1990 betreffende de verdeling van het bijzondere krediet aan gemeenten op het grondgebied waarvan zich eigendommen bevinden vrijgesteld van onroerende voorheffing", heeft op 11 oktober 1993 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

L'arrêté en projet vise à compléter l'arrêté royal du 6 décembre 1990 relatif à la répartition du crédit spécial en faveur de communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier par des dispositions permettant de rectifier, après répartition du crédit spécial visé à l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, des erreurs de calcul commises lors d'exercices antérieurs au détriment de certaines communes, en raison de l'utilisation de données cadastrales inexactes.

Le mécanisme de répartition dont il est ici question opère le partage d'un crédit budgétaire forfaitaire entre les communes concernées au prorata des revenus cadastraux immunisés, d'une part, et d'autre part des centimes additionnels communaux au précompte immobilier, de telle manière qu'en cas de sous-évaluation de l'un de ces éléments au détriment d'une commune, la part du crédit global attribuée aux autres s'accroît d'autant; en d'autres termes, si de telles erreurs ont par le passé indûment réduit la part de certaines communes, les dispositions légales et réglementaires précitées les constituant alors créancières d'autant, ces mêmes erreurs ont, nécessairement, vu la nature de la technique de répartition utilisée, profité dans une égale mesure aux autres communes, qui ont ainsi reçu des sommes qui ne leur étaient pas dues au regard des dispositions citées plus haut.

La régularisation en faveur des communes lésées à la suite des erreurs matérielles commises dans le passé doit être accomplie dans le respect des principes budgétaires. Le projet reste en défaut de s'y soumettre.

En effet, les sommes qui resteraient dues en raison d'erreurs matérielles affectant les répartitions afférentes à des exercices antérieurs - soit, si l'on se réfère à l'avis de l'inspecteur des finances, 7.029.274 francs pour l'exercice 1991 - seraient prélevées sur la dotation forfaitaire inscrite au budget de l'exercice 1993 en exécution de l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 - soit 319,2 millions -, avant qu'il soit procédé, pour l'exercice 1993, à la répartition du solde selon la méthode établie par l'article 6 de l'arrêté royal du 6 décembre 1990.

Compte tenu de ce prélèvement et de la réduction subséquente de la dotation à répartir pour l'exercice 1993 entre toutes les communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier, la part du crédit budgétaire affectée à la rectification d'erreurs antérieures serait distraite de la destination aux fins desquelles le crédit a été voté, ce qui n'est pas compatible avec la spécialité budgétaire.

Il en résulte, en outre, un manque à gagner pour chacune des communes prenant part à la répartition 1993, dans la mesure où la somme correspondant au prélèvement se trouverait de facto répartie en déduction entre elles, au prorata des critères fixés par l'arrêté royal du 6 décembre 1990.

Ce manque à gagner pourrait sans doute être considéré, dans le chef des communes ayant retiré un bénéfice indu des erreurs de répartition, comme une compensation entre exercices tenant lieu de récupération des sommes indûment versées, mais il n'en ira évidemment pas de même, par hypothèse, pour les communes que ces erreurs ont lésées ainsi que pour les communes dont la quote-part a été correctement calculée.

En répartissant à charge de la dotation inscrite au budget de 1993 l'impact financier des rectifications relatives aux exercices antérieurs uniformément entre toutes les communes admises à la répartition, sans distinguer entre elles selon qu'elles ont bénéficié ou, au contraire, pâti des erreurs ainsi rectifiées, le procédé préconisé recèle une discrimination qui n'est pas susceptible d'une justification admissible en droit.

Il s'ensuit qu'au regard tant du droit budgétaire que de l'égalité de traitement à maintenir entre les pouvoirs locaux, une solution juridiquement adéquate consisterait à récupérer, d'une part, les sommes indûment octroyées auprès des communes bénéficiaires et à inscrire au budget de l'Etat, d'autre part, une crédit spécialement destiné au paiement aux communes lésées des sommes leur restant dues pour les exercices antérieurs en application de l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et de son arrêté d'exécution du 6 décembre 1990.

Le projet doit, dès lors, être revu afin de tenir compte des observations qui précèdent.

Algemene opmerking.

Het ontworpen besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 6 december 1990 betreffende de verdeling van het bijzondere krediet aan gemeenten op het grondgebied waarvan zich eigendommen bevinden vrijgesteld van onroerende voorheffing, aan te vullen met bepalingen waardoor, na verdeling van het in artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, bedoelde bijzondere krediet, berekeningsfouten kunnen worden hersteld die ten nadele van bepaalde gemeenten zijn begaan tijdens vroegere dienstjaren, wegens de toepassing van onjuiste kadastrale gegevens.

Het verdelingsmechanisme dat hier aan de orde is verdeelt een forfaitair begrotingskrediet tussen de betrokken gemeenten naar rata van de vrijgestelde kadastrale inkomsten enerzijds, en van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing anderzijds, zodat in geval van onderwaardering van één van die gegevens ten nadele van een gemeente, het gedeelte van het aan de andere gemeenten toegekende totaal krediet naar evenredigheid aangroeit; met andere woorden, indien het deel van bepaalde gemeenten als gevolg van zulke fouten in het verleden ten onrechte is verminderd, zodat de voormelde wets- en verordeningsbepalingen van die gemeenten in dezelfde mate schuldeisers hebben gemaakt, hebben diezelfde fouten, gelet op de aard van de aangewende verdelingstechniek, noodzakelijkerwijs al evenzeer in gelijke mate de andere gemeenten bevoordeeld, die aldus geldsommen hebben ontvangen die hun, gelet op de bovenvermelde bepalingen, niet verschuldigd waren.

De regularisering ten gunste van de benadeelde gemeenten als gevolg van de in het verleden begane fouten moet geschieden met inachtneming van de begrotingsbeginselen. Het ontwerp houdt geen rekening met die beginselen.

De bedragen die verschuldigd zouden blijven wegens fouten bij de verdelingen met betrekking tot vroegere dienstjaren - dat is, als men het advies van de inspecteur van Financiën erop naleest, 7.029.274 frank voor het dienstjaar 1991 - zouden immers worden afgehouden van de op de begroting van het dienstjaar 1993 ingeschreven forfaitaire dotatie ter uitvoering van artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 - dit is 319,2 miljoen-, alvorens voor het dienstjaar 1993 het saldo wordt verdeeld volgens de in artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 december 1990 bepaalde werkwijze.

Gelet op die inhouding en op de daarop volgende vermindering van de dotatie die voor het dienstjaar 1993 moet verdeeld worden onder alle gemeenten op het grondgebied waarvan zich eigendommen bevinden die vrijgesteld zijn van de onroerende voorheffing, zou het gedeelte van het begrotingskrediet dat bestemd is voor het herstellen van vroegere fouten een andere bestemming krijgen dan die waarvoor het krediet was goedgekeurd, hetgeen niet bestaanbaar is met de begrotingsspecialiteit.

Bovendien heeft dit een winstderving tot gevolg voor elke gemeente die deelneemt aan de verdeling 1993, in zoverre het bedrag dat overeenstemt met de inhouding de

facto in mindering zou worden gebracht van die verschillende gemeenten, naar rata van de in het koninklijk besluit van 6 december 1990 vastgestelde criteria.

Die winstderving zou, wat de gemeenten betreft die ten onrechte profijt hebben gehaald uit de verdelingsfouten, ongetwijfeld kunnen worden beschouwd als een compensatie tussen dienstjaren om onrechtmatig gestorte bedragen te recupereren, maar dat zal - per definitie - uiteraard niet het geval zijn voor de door deze fouten benadeelde gemeenten alsmede voor de gemeenten waarvan het aandeel juist is berekend.

Door de financiële impact van de correcties met betrekking tot de vroegere dienstjaren gelijkmatig en voor rekening van de dotatie die ingeschreven is op de begroting van 1993, te verdelen over alle in de verdeling opgenomen gemeenten, zonder onderscheid te maken tussen die gemeenten naar gelang zij voordeel hebben gehaald uit of, integendeel, benadeeld zijn geweest door de aldus gecorrigeerde fouten, ligt in de voorgestane werkwijze een discriminatie besloten die in rechte niet op aanvaardbare wijze kan worden gerecht-vaardigd.

Daaruit volgt dat zowel uit het oogpunt van het begrotingsrecht als uit dat van de gelijke behandeling van de plaatselijke overheden die gehandhaafd behoort te worden, een juridisch geschikte oplossing erin zou bestaan enerzijds de ten onrechte toegekende bedragen te recupereren bij de gemeenten waaraan ze ten deel zijn gevallen en anderzijds op de rijksbegroting een krediet in te schrijven dat speciaal

bestemd is om aan de benadeelde gemeenten de hun voor de vroegere dienstjaren nog verschuldigde bedragen te betalen met toepassing van artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en het uitvoeringsbesluit ervan van 6 december 1990.

Het ontwerp moet derhalve worden herzien om rekening te houden met de voorgaande opmerkingen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
P. GOTHOT,

Madame : J. GIELISSEN, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De heren : J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter,

R. ANDERSEN, staatsraden,
Y. BOUCQUEY,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,
P. GOTHOT,

Mevrouw : J. GIELISSEN, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur.

DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.