

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, le 4 mars 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant les règles de répartition du Fonds spécial d'aide aux communes bruxelloises en difficulté", a donné le 6 mars 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 4 maart 1991 door de Minister Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve "tot vaststelling van de verdelingsregels van het Bijzonder Hulpfonds ten bate van de Brusselse gemeenten in moeilijkheden", heeft op 6 maart 1991 het volgend advies gegeven :

INTITULE .

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

PREAMBULE.

1. Le véritable fondement de la mesure envisagée par l'Exécutif n'est pas visé.

Il conviendrait que les deux premiers alinéas du préambule soient rédigés comme suit :

"Vu l'article 1er de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;

Vu la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, notamment l'article 9, § 4, alinéa 3, modifié par la loi du 28 juin 1989;"

Cette dernière disposition prévoit en effet que :

"... En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

2. Les alinéas 1er à 7 doivent être omis, le dernier étant superflu dès lors que l'accord du Ministre du Budget est acquis et visé.

3. Les alinéas visant respectivement l'accord du Ministre du Budget et l'avis du Conseil d'Etat doivent être insérés après les considérants et non avant ceux-ci.

DISPOSITIF.Article 1er.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

La référence que fait le 1E à l'article 14 de la loi du 14 juin 1989 contenant le budget du Ministère de la Région bruxelloise pour l'année budgétaire 1989, ne se justifie pas et doit donc être omise car il s'agit d'une simple loi budgétaire.

Il suffira d'écrire : "Fonds spécial, le Fonds spécial d'aide aux communes bruxelloises en difficulté;".

Article 3.

Le texte néerlandais 3E devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

Sous le 1E, dans le texte français, le mot "calculée" est inadéquat. Il gagnerait à être remplacé par le mot "appliquée", qui correspond d'ailleurs à la terminologie du texte néerlandais ("toegepast").

La même observation vaut pour l'article 5, 1E.

Article 7.

Les mots "de la Région de Bruxelles-Capitale" sont superflus et doivent être omis.

Article 8.

1. A l'alinéa 1er, 4E, la détermination de "l'année antépénultième" risque de prêter à confusion par rapport aux définitions portées par l'article 2, 5E et 6E.

2. A l'alinéa 2, les mots "le cas échéant" sont équivoques. Le texte ne correspondrait-il pas mieux aux intentions des auteurs du projet dans la rédaction suivante :

.../...

"Si des éléments statistiques plus récents existent, ils sont seuls retenus." ?

Article 9.

L'article ne précise pas la manière dont le classement, visé à l'alinéa 2, est établi.

De l'accord du fonctionnaire délégué, il est proposé d'ajouter à la suite de l'alinéa 1er les deux alinéas suivants :

"Un numéro d'ordre est attribué à la commune pour chacun de ces classements.

La somme des numéros d'ordre détermine le classement des communes en fonction des critères socio-économiques".

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Il y a lieu de relever que, spécialement pour la détermination du critère de "la fragilité structurelle relative de chaque commune", qui intervient pour 50 p.c. dans la répartition du Fonds spécial, l'arrêté en projet fixe des critères objectifs en même temps qu'il laisse à l'Exécutif un large pouvoir d'appréciation.

Le pouvoir d'appréciation est encore plus important lorsque, suivant l'alinéa 2 de l'article 10 du projet,

.../...

l'Exécutif est chargé de déterminer les communes qui rencontreront le plus de difficultés à faire face aux échéances de remboursement de leurs parts d'emprunt.

Le risque de laisser à l'Exécutif un pouvoir d'appréciation trop large, c'est qu'il constitue un facteur d'insécurité juridique, alors surtout que les recours qui pourraient être introduits par certaines communes devant le Conseil d'Etat, section d'administration, seraient presque à coup sûr fondés sur la violation du principe d'égalité, avec la conséquence que la suspension de l'acte de l'Exécutif pourrait être demandée et peut-être obtenue. Il serait donc plus sûr que le règlement en projet indiquât lui-même, au moins dans ses grandes lignes, la manière de déterminer les communes les plus défavorisées sur le plan socio-économique et celles qui rencontreront le plus de difficulté à faire face aux échéances de remboursement de leurs parts d'emprunt.

Article 14.

Pour une raison analogue à celle qui a été exposée à propos de l'article 2, 1E, il y aurait lieu de supprimer la référence à l'arrêté royal du 6 juillet 1989, qui, d'ailleurs, n'a jamais été publié, et d'écrire simplement : "Le montant total des quotes-parts ... est versé globalement la société anonyme "Crédit communal de Belgique" pour être porté aux comptes spéciaux ouverts au nom de chaque bénéficiaire".

Article 16.

.../...

Au 1E, la référence à des instructions ou à des directives formulées sous la forme de circulaires est à proscrire car elle reviendrait à donner une valeur réglementaire à des textes non publiés (et qui, sans cette valeur, ne doivent d'ailleurs pas l'être). A moins d'intégrer dans l'arrêté en projet lui-même les prescriptions que l'Exécutif entendrait rendre applicables au plan pluriannuel de gestion et à ses actualisations, il conviendrait de supprimer les mots "conformément aux instructions de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale" dans le 1E, quitte à ce que, par circulaires, l'Exécutif ou le Ministre à qui cette compétence aura été déléguée indique aux communes la façon dont elles auront à établir et à déposer le plan pluriannuel de gestion et ses actualisations.

Le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 17.

L'article consacre une rupture d'égalité entre les communes au détriment de celles qui n'auront pas levé une taxe sur les surfaces de bureaux ou qui ne se seront pas conformées aux directives de l'Exécutif régional relatives à l'utilisation du produit de cette taxe. Ce faisant, l'arrêté en projet impose, en réalité, sous sanction, aux communes, d'instaurer une taxe sur les surfaces de bureaux, c'est-à-dire une taxe particulière, et d'en utiliser le produit de la manière déterminée par l'Exécutif.

.../...

D'une part, les institutions provinciales et communales étant réglées par la loi en vertu de l'article 108 de la Constitution, la Région n'a pas le pouvoir de s'immiscer dans l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal. D'autre part, selon l'article 110, § 4, de la Constitution, "Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie ... par la commune que par une décision de (son) conseil", et le paragraphe ajoute, en un alinéa 2, que "La loi détermine relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée", ce qui constitue une autre raison d'incompétence de la Région.

Article 18 et 19.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier si ces deux dispositions ne créent pas au détriment d'une des communes et au bénéfice de l'autre, une discrimination inadmissible.

Dans le texte néerlandais de l'article 19 le mot "globaal" devrait être remplacé par le mot "totale".

Article 21.

Le mot "précité" doit être remplacé par "portant répartition entre les communes de la Région de Bruxelles-Capitale du crédit disponible au Fonds spécial d'aide aux communes bruxelloises en difficulté inscrit au budget du Ministère de la Région bruxelloise pour l'année budgétaire 1989".

Article 22.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

REMARQUE PARTICULIERE.

Le texte néerlandais de la formule finale devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

OPSCHRIFT.

Men schrijve : "de regels voor de verdeling van" in plaats van "de verdelingsregels van".

AANHEF.

1. Er wordt niet verwezen naar de echte rechtsgrond van de door de Executieve opgezette maatregel.

De eerste twee leden van de aanhef zouden als volgt moeten worden geredigeerd :

"Gelet op artikel 1 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen;

Gelet op de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, inzonderheid op artikel 9, § 4, derde lid, gewijzigd bij de wet van 28 juni 1989;"

Deze laatste bepaling luidt immers als volgt :

"... Bij ontstentenis van een organieke wet, moet elke toelage in de algemene uitgavenbegroting het voorwerp zijn van een speciale bepaling die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

2. Het eerste tot het zevende lid moeten vervallen; dat laatste lid is overbodig doordat het akkoord van de Minister van Begroting verkregen is en ernaar verwezen wordt.

3. De leden die respectievelijk verwijzen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting en naar het advies van de Raad van State moeten worden ingevoegd na de consideransen en niet ervoor.

.../...

BEPALEND GEDEELTE.Artikel 1.

Men schrijve : "Dit besluit" in plaats van "Onderhavig besluit" en "beoogd in" in plaats van "beoogd bij". De eerste opmerking geldt ook voor de overige artikelen waar het woord "onderhavig" wordt gebruikt.

Artikel 2.

De verwijzing die de bepaling onder 1E maakt naar artikel 14 van de wet van 14 juni 1989 betreffende de begroting van het Ministerie van het Brusselse Gewest voor het begrotingsjaar 1989, gaat niet op en moet bijgevolg vervallen, want het gaat om een gewone begrotingswet.

Er kan mee worden volstaan te schrijven : "het Bijzonder Fonds, het Bijzonder Hulpfonds ten bate van de Brusselse gemeenten in moeilijkheden;".

Artikel 3.

Onder 3E schrijve men : "haar deel" in plaats van "zijn deel".

Artikel 4.

In de Franse tekst van de bepaling onder 1E is het woord "calculée" niet deugdelijk. Het zou beter zijn het te

.../...

vervangen door het woord "appliquée", dat trouwens overeenstemt met de terminologie van de Nederlandse tekst ("toegepast").

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 5, 1E.

Artikel 7.

De woorden "Brusselse Hoofdstedelijk" moeten als overbodig vervallen.

Artikel 8.

1. In het eerste lid, 4E, dreigt het bepalen van "het op twee na laatste jaar" verwarring te doen ontstaan ten opzichte van de definities vervat in artikel 2, 5E en 6E.

2. In het tweede lid zijn de woorden "in voorkomend geval" dubbelzinnig. Zou de tekst niet beter stroken met de bedoelingen van de stellers van het ontwerp indien hij als volgt zou luiden : "Indien er recentere statistische gegevens bestaan, worden alleen deze in aanmerking genomen." ?

Artikel 9.

In het artikel wordt niet aangegeven hoe de in het tweede lid bedoelde klassering wordt opgemaakt.

In overeenstemming met de gemachtigde ambtenaar wordt voorgesteld na het eerste lid de twee volgende leden in te voegen :

.../...

"Voor elke klassering wordt aan de gemeente een volgnummer toegekend.

Het totaal van die volgnummers bepaalt de klassering van de gemeenten op grond van de sociaal-economische criteria".

In het eerste lid schrijve men tweemaal "bedoeld in", in plaats van "bedoeld bij", alsook "in dalende volgorde" in plaats van "in afnemende volgorde" en "in stijgende volgorde" in plaats van "in toenemende volgorde".

Er dient op gewezen te worden dat voornamelijk wat het bepalen van het criterium "de relatieve structurele zwakheid van elke gemeente" betreft, dat bij de verdeling van het Bijzonder Fonds voor 50 pct. in aanmerking komt, door het ontworpen besluit objectieve criteria worden bepaald maar tevens een ruime beoordelingsbevoegdheid aan de Executieve wordt gelaten.

De beoordelingsbevoegdheid is nog aanzienlijker wanneer volgens het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp de Executieve wordt opgedragen de gemeenten te bepalen die de meeste moeilijkheden ondervinden om het hoofd te bieden aan de termijnen voor terugbetaling van hun aandeel in de leningen.

Aan de Executieve een te ruime beoordelingsbevoegdheid laten houdt als gevaar een factor van juridische onzekerheid in, vooral wanneer de beroepen die door sommige gemeenten bij de Raad van State, afdeling administratie, ingesteld zouden kunnen worden, zo goed als zeker zouden steunen op de schending van het gelijkheidsbeginsel, met als gevolg dat de schorsing van de handeling van de Executieve gevorderd zou kunnen worden, en misschien ook verkregen. Het zou dus

.../...

zekerder zijn als in de ontworpen verordening zelf, tenminste in grote trekken, werd aangegeven op welke wijze de gemeenten die de grootste sociaal-economische nood ondervinden worden bepaald, alsook die welke de meeste moeilijkheden zullen ondervinden om het hoofd te bieden aan de termijnen voor terugbetaling van hun aandeel in de leningen.

Artikel 14.

Om een soortgelijke reden als die welke naar aanleiding van artikel 2, 1E, uiteen is gezet, zou de verwijzing naar het koninklijk besluit van 6 juli 1989 moeten vervallen, welk besluit trouwens nooit is bekendgemaakt, en zou eenvoudigweg moeten worden geschreven :

"Het totale bedrag van de aandelen toegekend met toepassing van de artikelen 4, 5, 6 en 13 wordt als geheel gestort aan de naamloze vennootschap "Gemeentekrediet van België", om geboekt te worden op de bijzondere rekeningen die op naam van iedere begunstigde worden geopend".

Artikel 16.

In de bepaling onder 1E valt de verwijzing naar instructies of naar richtlijnen die in de vorm van omzendbrieven zijn geformuleerd, af te keuren daar zij een verordenende waarde zou verlenen aan niet-bekendgemaakte teksten (welke, zonder die waarde, trouwens niet hoeven te worden bekendgemaakt). Tenzij in het ontworpen besluit zelf de voorschriften worden opgenomen die de Executieve toepasselijk zou willen maken op het meerjarige beheersplan en op de actualisering ervan, zou het wenselijk zijn de woorden "overeenkomstig de instructies

.../...

van de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" in 1E te schrappen, met dien verstande dat de Executieve of de Minister aan wie die bevoegdheid zou zijn opgedragen door middel van omzendbrieven aan de gemeenten eventueel de wijze kan aangeven waarop zij het meerjarige beheersplan en de actualiseringen zullen moeten opstellen en voorleggen.

De inleidende volzin van dit artikel zou beter als volgt worden gesteld :

"Artikel 16.-

De toekenning van het totale bedrag dat aan de gemeente is toegewezen ingevolge de toepassing van dit besluit wordt afhankelijk gesteld van : ...".

In de bepalingen onder 1E en 2E dient het voorzetsel "aan" dan telkens te worden geschrapt.

Artikel 17.

Het artikel bekrachtigt een verstoring van het evenwicht onder de gemeenten ten nadele van de gemeenten die geen belasting heffen op de kantoorruimten of die zich niet richten naar de richtlijnen van de Gewestexecutieve betreffende het aanwenden van de opbrengst van die belasting. Daardoor verplicht het ontworpen besluit de gemeenten in feite, op straffe van een sanctie, een belasting op de kantoorruimten in te voeren, dat wil zeggen een bijzondere belasting, en er de opbrengst van op de door de Executieve bepaalde wijze aan te wenden.

Enerzijds is het Gewest, aangezien de provinciale en gemeentelijke instellingen krachtens artikel 108 van de

.../...

Grondwet bij de wet worden geregeld, niet bevoegd om zich te mengen in de toekenning aan de gemeenteraden van al wat van gemeentelijk belang is. Anderzijds bepaalt artikel 110, § 4, van de Grondwet dat "geen last of belasting (...) door de ... gemeente (kan) worden ingevoerd dan door een beslissing van (haar) raad", en in het tweede lid van de paragraaf staat voorts te lezen dat "de wet ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen (bepaalt) waarvan de noodzakelijkheid blijkt", wat een andere reden vormt voor de onbevoegdheid van het Gewest.

Artikelen 18 en 19.

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten is het de Raad van State niet mogelijk geweest na te gaan of die twee bepalingen, ten nadele van de ene gemeente en ten voordele van de andere, geen onaanvaardbare discriminatie doen ontstaan.

In artikel 19 vervange men het woord "globaal" door het woord "totale".

Artikel 21.

Het woord "genoemd" moet worden geschrapt en het koninklijk besluit moet worden vermeld met zijn opschrift, dat als volgt luidt :

"... houdende de verdeling over de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van het beschikbare krediet bij het Bijzonder Hulpfonds ten bate van de Brusselse gemeenten in moeilijkheden ingeschreven op de begroting van het Ministerie van het Brusselse Gewest voor het begrotingsjaar 1989".

.../...

GAM.

- 17 -

L. 20.627/9.

.../...

Artikel 22.

Men schrijve : "... bevoegd voor de ondergeschikte besturen is belast met de uitvoering van dit besluit".

BIJZONDERE OPMERKING.

In de slotformule moet het woord "de" vo, ' o, ' r "ondergeschikte besturen" vervallen.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Monsieur :
de Heer :

président,
voorzitter,

Monsieur : R. ANDERSEN,
de Heer :
Madame : M.-L. THOMAS,
Mevrouw :

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DEROT,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Y. BOUCQUEY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. BOUCQUEY, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROT.

P. TAPIE.