ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Aménagement du territoire, des Pouvoirs locaux et de l'Emploi, le 12 novembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant les règles de répartition de la "dotation générale aux communes"", a donné le 18 novembre 1993 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 november 1993 door de Minister Voorzitter van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Ruimetelijke Ordening, Plaatselijke Besturen en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (lezen : van de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest) "tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de "algemene dotatie aan de gemeenten"", heeft op 18 november 1993 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle ne l'est pas.

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations suivantes.

*

Ainsi qu'il ressort du commentaire des articles 2 et 17 du projet,

> "A partir du budget 1994 des dépenses de la Région, une seule allocation de base dénommée "dotation générale aux communes" remplacera l'ancien "Fonds des communes" (A.B. 14.21.43.01) et l'ancienne "Dotation complémentaire spéciale" (A.B. 14.22.43.020). Dans la mesure où le budget 1993 comprend encore deux allocations de base distinctes, le projet doit prévoir de manière précise le mode de répartition de ces deux allocations de base (article 17)".

Le fondement légal du projet d'arrêté résiderait dans la disposition visée à l'alinéa 3 du préambule, soit l'article 9, § 4, alinéa 3, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, modifié par la loi du 28 juin 1989.

Cette disposition, qui constitue désormais l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, est ainsi rédigée :

> "Le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. 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".

Elle est applicable aux Communautés et aux Régions, en vertu de l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, et de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

A défaut d'ordonnance organique au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut, dès lors, arrêter les conditions d'octroi et de répartition des subventions constituant la "dotation générale aux communes", si ce n'est en vertu d'une disposition spéciale, qui en précise la nature, dans le budget général des dépenses.

L'article 8 de l'ordonnance du 10 décembre 1992 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 1993 (1) autorise

---

(1) Moniteur belge du 2 mars 1993, pp. 4.443 et suiv.

certes le Gouvernement à octroyer certaines subventions de fonctionnement et d'investissement à charge des allocations de base, figurant dans le budget administratif, qu'il énumère; ne sont cependant visés, sous la "Division 14 - Pouvoirs locaux", ni la "dotation générale aux communes" dont le projet entend fixer les critères de répartition, ni le "fonds des communes", ni la "dotation complémentaire spéciale" auxquels elle se substituerait.

Pour ce qui concerne plus particulièrement ces deux derniers types de subventions, leur inscription sous la forme d'allocations de base au budget administratif ne peut tenir lieu de la disposition spéciale du budget général des dépenses que requiert, en l'absence d'ordonnance organique, l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Le projet est, dès lors, dépourvu du fondement légal requis par cette disposition.

Il se recommande d'ailleurs, en l'espèce, de ne pas recourir au procédé préconisé, qui consisterait à régler, ainsi que le permet l'article 12, alinéa 3, précité, l'ensemble des conditions d'octroi et de répartition des subsides constituant la "dotation générale aux commune" sur la seule base d'une disposition spéciale à insérer dans le

budget général des dépenses, puisqu'une telle disposition n'a qu'un effet annuel, alors que le projet tend à établir un cadre juridique permanent et que certaines de ses dispositions (2) sont en conséquence conçues et n'ont de signification que dans une perspective pluriannuelle; la création de la "dotation générale aux communes" et la détermination des critères de sa répartition devraient, dès lors, être organisées par voie d'ordonnance.

---

(2) Voir notamment les articles 2, 3, 12 et 14 du projet.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. Dit is hier niet geschied.

*

De Raad van State moet zich, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

In de commentaar op de artikelen 2 en 17 van het ontwerp staat te lezen :

> "Vanaf de uitgavenbegroting 1994 van het gewest vervangt één enkele basisallocatie die de naam van "algemene dotatie aan de gemeenten" draagt, het vroegere "Gemeentefonds" (B.A. 14.21.43.01) en de vroegere "bijzondere aanvullende dotatie" (B.A. 14.22.43.20).
>
> Aangezien de begroting 1993 nog twee verschillende basisallocaties omvat, dient het ontwerp op een nauwkeurige manier te bepalen hoe beide basisallocaties zullen worden verdeeld (artikel 17)".

De rechtsgrond van het ontwerp van besluit zou de bepaling zijn waarnaar wordt verwezen in het derde lid van de aanhef, te weten artikel 9, § 4, derde lid, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten

op de Rijkscomptabiliteit, gewijzigd bij de wet van 28 juni 1989.

Die bepaling, welke voortaan artikel 12, derde lid, vormt van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, luidt als volgt :

> "De algemene uitgavenbegroting bepaalt zo nodig de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. 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".

Krachtens artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat op grond van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk is gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, alsmede krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten is die bepaling van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Bij ontstentenis van een organieke ordonnantie in de zin van de wetgeving op de Rijkscomptabiliteit kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering derhalve de voorwaarden voor de toekenning en de verdeling van de toelagen die de "algemene dotatie aan de gemeenten" vormen alleen vastleggen op grond van een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting, die de aard van de toelage preciseert.

Overeenkomstig artikel 8 van de ordonnantie van 10 december 1992 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 1993 (3) kan de Regering weliswaar bepaalde werkings- en investeringstoelagen, opgesomd in dat artikel 8, toekennen ten laste van de basisallocaties vermeld in de administratieve begroting; in "Afdeling 14 - Lokale besturen" wordt evenwel niet verwezen naar de "algemene dotatie aan de gemeenten", waarvan het ontwerp de criteria voor de verdeling beoogt vast te stellen, noch naar het "gemeentefonds", noch naar de "bijzondere aanvullende dotatie" die door de eerstgenoemde dotatie worden vervangen.

De opgaaf, in de vorm van basisallocaties in de administratieve begroting, van inzonderheid de laatste twee soorten van toelagen kan niet worden gelijkgesteld met de speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting, die bij ontstentenis van een organieke ordonnantie vereist is overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Derhalve ontbreekt de bij die bepaling vereiste rechtsgrond van het ontwerp.

In het onderhavige geval verdient het bovendien aanbeveling niet te werk te gaan volgens de voorgestelde handelwijze waarbij, zoals wordt toegestaan bij voornoemd artikel 12, derde lid, het geheel van de voorwaarden voor de

---

(3) Belgisch Staatsblad van 2 maart 1993, blz. 4.443 en volgende.

toekenning en de verdeling van de toelagen die de "algemene dotatie aan de gemeenten" vormen geregeld wordt op de enkele grond van een speciale bepaling die in de algemene uitgavenbegroting wordt opgenomen; zo een bepaling heeft immers slechts gevolgen voor één jaar, terwijl het ontwerp een vast rechtskader beoogt vast te leggen en sommige bepalingen ervan (4) dienovereenkomstig worden ontworpen en uitsluitend zin hebben in een meerjarenperspectief. De instelling van een "algemene dotatie aan de gemeenten" en de vaststelling van de criteria voor de verdeling ervan behoren derhalve bij wege van een ordonnantie te worden geregeld.

---

(4) Zie inzonderheid de artikelen 2, 3, 12 en 14 van het ontwerp.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

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.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,
staatsraden,
Mevrouw : 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.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.