

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.481/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics de la Région de Bruxelles-Capitale, le 15 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'octroi de subventions aux communes pour l'élaboration d'un système automatisé de location de vélos", a donné le 12 juin 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

Fondement légal

Comme le confirme la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet ne semble avoir d'autre fondement légal que l'article 21 de l'ordonnance du 23 février 2006 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2006, lequel dispose :

"Art. 21. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est autorisé à octroyer des subventions de fonctionnement et d'investissement facultatives à charge des allocations de base figurant dans le tableau budgétaire et reprises ci-après :

[...]

Division 12

Equipements et déplacements

[...]

Subventions aux pouvoirs subordonnés travaillant dans le domaine de la mobilité des personnes et de l'aménagement de l'espace public 12.13.24.43.22. [...]"

Selon l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes ⁽¹⁾ :

"À défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation."

Pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, cette disposition est complétée par l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, lequel dispose :

"Art. 15. Le budget général des dépenses définit, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. À défaut d'une disposition reprise dans une loi ou ordonnance organique, il est prévu, dans le budget général des dépenses, que le Gouvernement est autorisé à octroyer les subventions facultatives inscrites expressément à charge des allocations de base figurant dans le tableau budgétaire et dont le code économique correspond à un transfert de revenus ou de capital sous forme de subside.

Ces subventions sont octroyés aux conditions fixées par le Gouvernement."

Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État relative à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État que remplacent les dispositions de la loi du 16 mai 2003 et de l'ordonnance organique du 23 février 2006 précitées ⁽²⁾, l'inscription d'une "disposition spéciale" dans le budget général des dépenses ne suffit pas à procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui

⁽¹⁾ Loi dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2006 par l'article 1^{er} de l'arrêté royal 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

⁽²⁾ Cet article 12, alinéa 3, dispose :
"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."

en projet dès lors que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire ⁽³⁾.

Il en résulte que le projet examiné doit nécessairement, en l'absence d'un régime organique d'octroi des subventions envisagées, fixé par voie d'ordonnance, être revu afin d'en limiter la portée à l'exercice budgétaire en cours.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

Observations particulières

Préambule

Le visa du fondement légal sera revu à la lumière de l'observation générale formulée ci-avant, soit par la mention de l'article 15 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant des dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle et de l'article 21, division 12.13.24.43.22, de l'ordonnance du 23 février 2006 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2006.

Dispositif

Article 6

L'article 6 du projet dispose :

"Art. 6. Sans préjudice de l'application des art. 55 et 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État coordonnées le 17 juillet 1991, si une commune ne soumet pas le rapport de l'installation sur son territoire du système

⁽³⁾ Sur cette question mise en rapport avec la portée de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, voir spécialement l'avis 32.480/4 donné le 13 mars 2002 par la section de législation sur un projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50-1870/001, pp. 200-229, sp. pp. 215-216) et le commentaire de l'article 48 de la même loi (ibid., p. 93).

automatisé de location de vélos dans un délai de six mois suivant l'accord de subvention, cette commune est tenue de restituer dans les deux mois de la notification du constat opéré par le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics la moitié des subventions déjà versées."

La question du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions accordées par la Région de Bruxelles-Capitale, est régie, depuis le 1^{er} janvier 2006, par les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 précitée.

Ces dispositions prévoient que le bénéficiaire d'une subvention qui n'en respecte pas les conditions d'octroi est tenu de la rembourser. L'article 6 du projet ne peut, par conséquent, limiter cette obligation de remboursement à la moitié du montant déjà versé.

Article 7

S'agissant d'un arrêté créant un régime de subventions disponibles "dans les limites des crédits budgétaires" (article 1^{er} du projet), la rétroactivité envisagée par l'article 7 du projet semble difficilement compatible avec le respect du principe d'égalité.

Observation finale

Le symbole "€" précédant les différents montants sera chaque fois remplacé par la mention du mot "euros" après ces montants.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.481/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 mei 2006 door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende de toekenning van toelagen aan gemeenten voor het ontwikkelen van een geautomatiseerd fietsverhuursysteem", heeft op 12 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

Rechtsgrond

Zoals wordt bevestigd in de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, lijkt het ontwerp geen andere rechtsgrond te hebben dan artikel 21 van de ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het Begrotingsjaar 2006, dat het volgende bepaalt :

"Art. 21. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan facultatieve werkings- en investeringssubsidies toekennen ten laste van de basisallocaties vermeld in de begrotingstabel en hieronder hernomen:

[...]

Afdeling 12

Uitrustingen en verplaatsingen

[...]

Toelagen aan ondergeschikte besturen werkzaam op het vlak van de mobiliteit van personen en de inrichting van de openbare ruimte 12.13.24.43.22. [...]"

Artikel 3, derde lid, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof ⁽¹⁾, luidt als volgt :

"Bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling moet er voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert".

Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, wordt deze bepaling aangevuld door artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, dat het volgende bepaalt :

"Art. 15. De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een bepaling opgenomen in een organieke wet of ordonnantie, wordt er in de algemene uitgavenbegroting bepaald dat de Regering de facultatieve subsidies die uitdrukkelijk zijn ingeschreven, kan toekennen ten laste van de basisallocaties die voorkomen in de begrotingstabel en waarvan de economische code overeenstemt met een overdracht van inkomsten of van kapitaal in de vorm van een subsidie.

Deze subsidies worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Regering."

Volgens de constante rechtspraak van de afdeling wetgeving van de Raad van State betreffende artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, van welk artikel de voormelde bepalingen van de wet van 16 mei 2003 en de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 ⁽²⁾ in de plaats komen, volstaat de opneming van een "speciale bepaling" in de algemene uitgavenbegroting, niet om aan een besluit zoals het ontworpen besluit een rechtsgrond te verlenen zodra de voorwaarden of

⁽¹⁾ Wet waarvan de inwerkingtreding op 1 januari 2006 is vastgesteld bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 maart 2004 houdende, voor wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

⁽²⁾ Dit artikel 12, derde lid, bepaalt :
"De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning."

nadere regels voor de toekenning, aan de subsidies een permanent karakter geven of deze verder reiken dan het begrotingsjaar ⁽³⁾.

Hieruit volgt dat bij ontstentenis van een organieke regeling voor de toekenning van de beoogde toelagen, vastgesteld bij ordonnantie, het onderzochte ontwerp noodzakelijkerwijs moet worden herzien om de strekking ervan te beperken tot het lopende begrotingsjaar.

Onder dit voorbehoud wordt dit advies gegeven.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

De verwijzing naar de rechtsgrond moet worden herzien in het licht van de algemene opmerking die hierboven is gemaakt, namelijk door de vermelding van artikel 15 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle en van artikel 21, afdeling 12.13.24.43.22, van de ordonnantie van 26 februari 2006 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het Begrotingsjaar 2006.

⁽³⁾ Over deze aangelegenheid die in verband wordt gebracht met de strekking van artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, zie inzonderheid advies 32.480/4 gegeven op 13 maart 2002 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (Gedr. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1870/001, blz. 200-229, inz. blz. 215-216) en de commentaar bij artikel 48 van dezelfde wet (ibid., blz. 93).

Dispositief

Artikel 6

Artikel 6 van het ontwerp bepaalt :

"Art. 6. Onverminderd de toepassing van artikel 55 en 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, indien een gemeente het verslag van de installatie van het geautomatiseerd fietsverhuursysteem op haar grondgebied, bedoeld in artikel 5, niet voorlegt binnen een termijn van zes maanden na de kennisgeving van de goedkeuring, is deze gemeente ertoe gehouden de helft van de reeds gestorte toelagen terug te storten binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de aanzegging door de Minister van Mobiliteit en Openbare Werken."

De kwestie van de controle op het verlenen en het gebruik van de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegekende subsidies wordt sinds 1 januari 2006 geregeld door de artikelen 11 tot 14 van de voormelde wet van 16 mei 2003.

Deze artikelen bepalen dat de begunstigde van een subsidie die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend, tot terugbetaling ervan is gehouden. Bijgevolg kan in artikel 6 van het ontwerp deze verplichting tot terugbetaling niet worden beperkt tot de helft van het reeds gestorte bedrag.

Artikel 7

Aangezien het gaat om een besluit waarbij een regeling van subsidies wordt ingevoerd die beschikbaar zijn "binnen de begrotingskredieten" (artikel 1 van het ontwerp), lijkt de door artikel 7 van het ontwerp beoogde terugwerking moeilijk verenigbaar met de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel.

Slotopmerking

Het symbool "€" vóór de verschillende bedragen moet telkens worden vervangen door het woord "euro" na deze bedragen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN