

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.708/4
DU 29 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant exécution de l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné l'avis suivant :

Examen du projet d'arrêté

Observation liminaire sur la recevabilité de la demande d'avis

Comme son intitulé l'indique, le projet d'arrêté à l'examen entend procurer exécution à l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽¹⁾.

D'après cette disposition, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est habilité en substance à déterminer les modalités de répartition de l'enveloppe des engagements budgétaires destinés à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale en tenant compte notamment des résultats à l'exercice propre des communes sur une période de minimum trois ans, du fait que les communes ont fait appel au Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales et de la répartition de la dotation générale aux communes.

Si, dans son dispositif, l'arrêté à l'examen met en oeuvre l'habilitation précitée, il n'en va pas de même pour ses annexes : celles-ci procèdent en effet, selon les critères que le dispositif du projet examiné détermine, à la répartition effective, en faveur des communes concernées, "de l'enveloppe des engagements budgétaires" que vise l'article 10 précité sans fixer des règles complémentaires à celles contenues dans le dispositif de l'arrêté en projet; ces annexes n'ont dès lors pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de telle sorte que le Conseil d'État, section de législation, n'est pas compétent pour donner un avis à leur sujet.

Le projet d'arrêté sera donc examiné à l'exception de l'article 1^{er}, § 2, et de ses annexes.

⁽¹⁾ Sur les difficultés juridiques que pose l'ordonnance du 19 juillet 2007, voir l'avis 43.081/4, donné le 6 juin 2007, par la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Parl. RBC, 2006-2007, A-384, pp. 12-16).

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "et plus spécialement son article 10" doivent être remplacés par les mots "l'article 10".

2. Les alinéas 2 et 3 doivent être complétés par la mention des dates auxquelles les avis et accord qu'ils visent ont été donnés.

3. L'alinéa 4 doit être rédigé comme suit :

"Vu l'avis 48.708/4 du Conseil d'État, donné le 29 septembre 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽²⁾.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au paragraphe 1^{er}, dans la phrase liminaire, il y a lieu :

- 1/ de remplacer les mots "inscrit à l'allocation budgétaire 10.005.27.01.43.21 du budget régional 2010" par les mots "inscrit à l'allocation de base 10.005.27.01.43.21 du budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2010";
- 2/ de supprimer les mots "et qui vise à améliorer la situation budgétaire des communes".

⁽²⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2.

2. Au paragraphe 1^{er}, 1/, il est plus exact d'écrire que la première tranche de six millions d'euros est répartie au prorata de la dotation générale perçue par chaque commune pour l'année 2009 en exécution de 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.

3. Le paragraphe 1^{er}, 2/, appelle les deux observations suivantes :

- 1/ il se recommande d'indiquer, si telle est bien l'intention, que "le déficit à l'exercice propre" dont il est question dans la disposition à l'examen concerne le service ordinaire du budget;
- 2/ dans la seconde phrase du 2/, les mots "au volume de ses recettes" devraient être remplacés, si telle est bien l'intention, par les mots "au total de ses recettes ordinaires à l'exercice propre";

4. Au paragraphe 1^{er}, 3/, il y a lieu :

- 1/ de remplacer les mots "un déficit aux comptes budgétaires des exercices propres" par les mots "un déficit à l'exercice propre du service ordinaire des comptes budgétaires";
- 2/ de supprimer la phrase indiquant que "le compte 2008 est le dernier compte disponible pour les 19 communes" car une telle phrase est dépourvue de portée normative et n'a donc pas sa place dans un arrêté réglementaire;
- 3/ de s'inspirer des observations 3, 1/ et 2/, formulées ci-dessus pour clarifier la dernière phrase du 3/qui se réfère, sans autre précision, "au volume de ses recettes" et aux "déficits totaux".

4/ de mieux faire apparaître les opérations successives qui seront réalisées pour répartir la tranche de deux millions d'euros dont il est question au 3/; on se demande ainsi si, pour bénéficier de cette tranche, il faut que la commune ait été en déficit comptable à chacun des comptes des années 2005 à 2008, ce qui signifierait que la tranche serait répartie au profit des communes dont le compte a présenté un déficit lors de chacune de ces années, ou s'il suffit que la commune ait été en déficit à un seul de ces comptes pour bénéficier de cette tranche, ce qui postulerait que la tranche de deux millions d'euros à répartir en fonction du déficit comptable des années 2005 à 2008 soit d'abord préalablement divisée en quatre sous-tranches; ceci étant, la disposition reste enfin en défaut de préciser explicitement que la répartition de cette tranche s'effectuera proportionnellement aux déficits des communes.

5. Au paragraphe 1^{er}, 4/, a), il convient de définir les notions de "logements encadrés", de "logement encadré d'initiative locale" et de "logement encadré d'initiative non locale" par référence à la réglementation dont ces notions sont issues.

6. Au paragraphe 1^{er}, 4/, b), il faut indiquer par référence à quelle source d'information l'"essor démographique" visé dans cette disposition se calcule. Sur le fond, la section de législation n'aperçoit pas si cette tranche de trois millions d'euros est répartie par part égale entre les communes dont l'essor démographique concerné a été supérieur à 15 % ou s'il convient d'appliquer une autre règle de répartition qui viserait à tenir compte, parmi ces communes ayant connu un essor démographique d'au moins 15 %, de l'essor démographique réel constaté dans chacune d'entre-elles.

7. Au paragraphe 1^{er}, 5/, *in fine*, il convient d'écrire "le montant obtenu sur la base des quatre premières tranches".

Article 2

1. Le paragraphe 1^{er} (lire : l'alinéa 1^{er} ⁽³⁾) serait mieux rédigé comme suit :

"Le taux régional moyen pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques et pour les centimes additionnels au précompte immobilier correspond respectivement à la moyenne des taux des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier en vigueur dans les dix-neuf communes l'année qui précède le calcul".

2. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), il faut écrire "aux déficits budgétaires" et non "aux exercices budgétaires", la même observation valant pour le paragraphe 3 (lire : alinéa 3).

3. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 1/ ⁽⁴⁾, l'ordonnance dont il est question doit être identifiée par son intitulé exact, la même observation valant pour le paragraphe 3 (lire : alinéa 3), 4/.

4. Au paragraphe 3 (lire : alinéa 3), 1/, les mots "et budgets communaux" n'ont pas de raison d'être étant donné que la disposition examinée apporte une précision dans le mode de calcul d'un déficit comptable et non d'un déficit budgétaire.

5. Au paragraphe 4 (lire : alinéa 4), il faut se référer au paragraphe 3 (lire : alinéa 3), 3/, et non au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 3/.

⁽³⁾ Il n'y a pas lieu de diviser l'article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa.
Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 57.3.

⁽⁴⁾ La subdivision "1/" doit être omise puisqu'elle n'introduit aucune énumération et la présentation de l'alinéa 2 sera revue.

6. Au paragraphe 5 (lire : alinéa 5), les services concernés (la SLRB et l'IBSA) doivent être identifiés par leur intitulé complet.

Article 3

Tel qu'il est rédigé, cet article ne permet pas à la section de législation de vérifier que la date d'entrée en vigueur du projet examiné est admissible.

Pour éviter toute difficulté, il est préférable de s'en tenir à la règle usuelle en la matière et donc d'omettre cette disposition.

Article 4

Cette disposition n'a pas sa place dans l'arrêté car elle porte sur une modalité pratique de mise en oeuvre de ce dernier et elle concerne l'organisation interne des services.

L'article 4 sera donc omis.

Observation finale

L'expression "millions €" est incorrecte; il faut écrire "millions d'euros"⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n° 6.4.

Voir dans le même sens l'avis 43.869/4, donné le 5 décembre 2007, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 10 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.708/4
VAN 29 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 6 september 2010 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende uitvoering van artikel 10 van de ordonnantie van 19 juli 2007 tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft het volgende advies gegeven :

Onderzoek van het ontwerp van besluit

Voorafgaande opmerking over de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

Zoals het opschrift ervan aangeeft, beoogt het onderzochte ontwerp van besluit uitvoering te geven aan artikel 10 van de ordonnantie van 19 juli 2007 tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ⁽¹⁾.

Volgens deze bepaling is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om inzonderheid de nadere regels vast te stellen voor de verdeling van de enveloppe van de budgettaire vastleggingen bestemd voor het verbeteren van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij inzonderheid rekening wordt gehouden met de resultaten van de gemeenten in het eigen dienstjaar over een periode van minstens drie jaar, met het feit of de gemeenten een beroep hebben gedaan op het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de gemeentelijke thesaurieën en met de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten.

Het dispositief van het onderzochte besluit geeft weliswaar uitvoering aan de voormelde machtiging, doch dit geldt niet voor de bijlagen ervan : hierbij wordt immers, volgens de criteria die het dispositief van het onderzochte ontwerp bepaalt, onder de betreffende gemeenten, daadwerkelijk de "enveloppe van de budgettaire vastleggingen" verdeeld waarop het voornoemde artikel 10 betrekking heeft, zonder dat regels worden gegeven ter aanvulling van die uit het dispositief van het ontworpen besluit; deze bijlagen hebben derhalve geen reglementaire aard in de zin van artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet bevoegd is om daarover een advies uit te brengen.

Het ontwerp van besluit wordt dus onderzocht, met uitzondering van artikel 1, § 2, en van de bijlagen ervan.

⁽¹⁾ Over de juridische problemen die de ordonnantie van 19 juli 2007 doet rijzen, zie advies 43.081/4, gegeven op 6 juni 2007 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State (*Parl. St. Parl. BHG 2006-2007, A-384, 12-16*).

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. In het eerste lid moeten de woorden "en meer in het bijzonder op artikel 10 ervan" worden vervangen door de woorden "artikel 10".

2. Het tweede en derde lid moeten worden aangevuld met de datum waarop het advies en de akkoordbevinding waarop ze betrekking hebben respectievelijk gegeven is.

3. Het vierde lid moet als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op advies 48.708/4 van de Raad van State, gegeven op 29 september 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" ⁽²⁾.

Dispositief

Artikel 1

1. In de inleidende zin van paragraaf 1 :

1/ moeten de woorden "ingeschreven onder de begrotingsallocatie 10.005.27.01.43.21 van de gewestbegroting 2010" worden vervangen door de woorden "ingeschreven onder basisallocatie 10.005.27.01.43.21 van de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2010";

⁽²⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 36.1 en formule F 3-5-2.

- 2/ moeten de woorden "die de budgettaire toestand van de gemeenten moet verbeteren" worden geschrapt.

2. Het zou juister zijn in paragraaf 1, 1/, te schrijven dat de eerste schijf van zes miljoen euro verdeeld wordt naar evenredigheid van de algemene dotatie die elke gemeente voor het jaar 2009 ontvangt ter uitvoering van de ordonnantie van 21 december 1998 tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 1998.

3. Over paragraaf 1, 2/, moeten de twee volgende opmerkingen worden gemaakt :

- 1/ het verdient aanbeveling te vermelden, indien dit de bedoeling is, dat "het tekort in het eigen dienstjaar", waarvan in de onderzochte bepaling sprake is, de gewone dienst van de begroting betreft;
- 2/ in de tweede zin van onderdeel 2/ moeten de woorden "de omvang van haar ontvangsten" worden vervangen, indien dit wel de bedoeling is, door de woorden "het totaal van haar gewone ontvangsten in het eigen dienstjaar";

4. In paragraaf 1, 3/ :

- 1/ moeten de woorden "een tekort op de begrotingsrekeningen van de eigen dienstjaren" worden vervangen door de woorden "een tekort in het eigen dienstjaar van de gewone dienst van de begrotingsrekeningen";
- 2/ moet de zin "De rekening 2008 is de meest recent beschikbare rekening voor de 19 gemeenten" worden geschrapt, daar zulk een zin geen regelgevende kracht heeft en dus niet thuishoort in een reglementair besluit;
- 3/ moet men zich laten leiden door de opmerkingen 3, 1/ en 2/, die hierboven gemaakt zijn om de laatste zin van onderdeel 3/ te verduidelijken waarin, zonder verdere

.../...

verduidelijking, sprake is van "de omvang van haar ontvangsten" en van "totale tekorten".

- 4/ moet beter worden aangegeven welke opeenvolgende verrichtingen uitgevoerd zullen worden voor het verdelen van de schijf van twee miljoen euro, waarvan sprake is in onderdeel 3/; zo rijst de vraag of de gemeente alleen voor die schijf in aanmerking kan komen als ze een boekhoudkundig tekort heeft gehad in de rekeningen voor elk van de dienstjaren 2005 tot 2008, wat zou betekenen dat die schijf verdeeld zou worden over de gemeenten waarvan de rekening een tekort heeft vertoond gedurende elk van die jaren, dan wel of het voldoende is dat de gemeente een tekort heeft gehad op slechts één van die rekeningen om voor die schijf in aanmerking te komen, wat mee zou brengen dat de schijf van twee miljoen euro, die naargelang van het boekhoudkundig tekort voor de jaren 2005 tot 2008 moet worden verdeeld, vooraf in vier subschijven onderverdeeld zou moeten worden; met dat al wordt in de bepaling ten slotte niet uitdrukkelijk aangegeven dat die schijf verdeeld zal worden in verhouding tot de tekorten van de gemeenten.

5. In paragraaf 1, 4/, a), dient van de begrippen "begeleide woningen", "begeleid wonen dat uitgaat van een lokaal initiatief" en "begeleid wonen dat uitgaat van een niet-lokaal initiatief" een definitie te worden gegeven door te verwijzen naar de regeling waaruit die begrippen voortkomen.

6. In paragraaf 1, 4/, b), behoort te worden aangegeven op basis van welke informatiegegevens de toename van het inwonertal genoemd in die bepaling berekend wordt. Wat de grond van de zaak betreft, is het voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk of die schijf van drie miljoen euro gelijkelijk verdeeld wordt over de gemeenten waarvan het inwonertal met meer dan 15% is toegenomen, dan wel of een andere verdeelregel gehanteerd dient te worden, die ertoe zou strekken ten aanzien van die gemeenten met een toename van het inwonertal van ten minste 15%, rekening te houden met de werkelijke toename van het inwonertal dat zich in elk van die gemeenten heeft voorgedaan.

7. In paragraaf 1, 5/, in fine, behoort te worden geschreven "het bedrag verkregen op basis van de eerste vier schijven".

.../...

Artikel 2

1. Paragraaf 1 (lees : het eerste lid ⁽³⁾) zou beter als volgt gesteld worden :

"Het gemiddelde gewestelijk percentage van de aanvullende belasting op de personenbelasting en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing komt respectievelijk overeen met het gemiddelde van de percentages van de aanvullende belasting op de personenbelasting en van de opcentiemen op de onroerende voorheffing die in de negentien gemeenten golden in het jaar dat aan de berekening voorafgaat."

2. In paragraaf 2 (lees : het tweede lid) dient te worden geschreven "begrotingstekorten" in plaats van "begrotingsjaren". Deze opmerking geldt eveneens voor paragraaf 3 (lees : het derde lid).

3. In paragraaf 2 (lees : het tweede lid), onderdeel 1/⁽⁴⁾ dient de ordonnantie waarvan sprake is, vermeld te worden door het juiste opschrift ervan op te geven. Deze opmerking geldt eveneens voor paragraaf 3 (lees : het derde lid), 4/.

4. In paragraaf 3 (lees : het derde lid), 1/, schrijve men "rekeningen" in plaats van "gemeenterekeningen". Bovendien heeft het woord "-begrotingen" geen reden van bestaan doordat bij de onderzochte bepaling een precisering wordt aangebracht in de berekeningswijze van een boekhoudkundig tekort en niet van een begrotingstekort.

5. In paragraaf 4 (lees : het vierde lid), behoort te worden verwezen naar paragraaf 3 (lees : het derde lid), 3/, en niet naar paragraaf 2 (lees : het tweede lid), 3/.

⁽³⁾ Er bestaat geen grond om een artikel in paragrafen in te delen als elke paragraaf maar één lid bevat.
Beginnelsen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 57.3.

⁽⁴⁾ De onderverdeling "1/" dient te vervallen, aangezien ze niet het begin van een opsomming vormt, en de presentatie van het tweede lid dient te worden herzien.

6. In paragraaf 5 (lees : het vijfde lid), dienen de betrokken diensten (de BGHM en het BISA) met hun volledige benaming te worden vermeld.

Artikel 3

Zoals dit artikel gesteld is, is het voor de afdeling Wetgeving niet mogelijk na te gaan of de datum van inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp aanvaard kan worden.

Om elke moeilijkheid te voorkomen, is het verkieslijk zich aan de gebruikelijke regel ter zake te houden en deze bepaling dan ook te laten vervallen.

Artikel 4

Deze bepaling is niet op haar plaats in dit besluit, aangezien ze betrekking heeft op een praktische regel voor de uitvoering van dit besluit en verband houdt met de interne organisatie van de diensten.

Artikel 4 behoort dan ook te vervallen.

Slotopmerking

Geldbedragen worden niet geschreven als "miljoen €"; men schrijve "miljoen euro" ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ *Beginselen van de Wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 6.4.
Zie in dezelfde zin advies 43.869/4, dat op 5 december 2007 is uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende uitvoering van artikel 10 van de ordonnantie van 19 juli 2007 tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY