



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.975/2/V
du 12 septembre 2016

advies 59.975/2/V
van 12 september 2016

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'abrogeant
l'ordonnance du 19 juillet 2007
visant à améliorer la situation
budgétaire des communes'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijke Gewest 'tot
intrekking van de ordonnantie
van 19 juli 2007 tot verbetering
van de budgettaire toestand van
de gemeenten'

Le 29 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, du Développement territorial, de la Politique de la Ville, des Monuments et Sites, des Affaires étudiantes, du Tourisme et du Port de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 14 septembre 2016, sur un avant-projet d'ordonnance 'abrogeant l'ordonnance du 19 juillet 2007 visant à améliorer la situation budgétaire des communes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2016.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 29 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege ^(*) verlengd tot 14 september 2016, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot intrekking van de ordonnantie van 19 juli 2007 tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 september 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Eu égard à ses incidences budgétaires, l'avant-projet d'ordonnance doit, conformément aux articles 10 et 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, le dossier communiqué au Conseil d'État contient un avis de l'Inspecteur des Finances, daté du 6 juillet 2016. Cet avis porte toutefois, non pas sur l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, mais sur un « projet d'arrêté du Gouvernement octroyant un subside aux communes en 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 pour l'année 2016 ». Il est vrai que, dans cet avis, l'Inspecteur des Finances écrit que « la procédure mise en œuvre ainsi que les objectifs visés par l'ordonnance du 19 juillet 2007 ne semblent plus d'actualité vu la dégradation de la situation financière et le contexte économique » et propose en conséquence « de modifier le système et d'intégrer le subside dans le mécanisme de contractualisation prévu en 2019 », ce qui rejoint, au moins en partie, l'objet et l'économie de l'avant-projet d'ordonnance. Cependant, ceci ne suffit pas à permettre de considérer que l'Inspecteur des Finances a donné un avis sur le contenu même de l'avant-projet d'ordonnance.

Quant à l'accord du Ministre du Budget, il ne ressort pas du dossier qu'il aurait été donné.

2. Il ne ressort pas non plus du dossier que l'avant-projet d'ordonnance aurait donné lieu à l'établissement du rapport d'évaluation de son impact sur la situation respective des femmes et des hommes, requis en vertu de l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', et dont le modèle est fixé dans l'annexe de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 portant exécution de cette ordonnance.

3. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de ces formalités.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. D'un point de vue légistique, cela n'a pas de sens, et il est même incohérent, d'insérer la disposition abrogeant un texte dans ce texte même.

L'ordonnance en projet sera donc conçue sous la forme d'une ordonnance autonome, et non pas d'une ordonnance modificative de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

2. Dans une disposition présentée comme étant « transitoire à l'abrogation » de l'ordonnance du 19 juillet 2007, l'avant-projet autorise le Gouvernement à mettre fin anticipativement aux contrats conclus en application de cette dernière ordonnance.

Il appelle sur ce point les observations suivantes.

a) Il importe d'avoir égard au fait que les contrats conclus en application de l'ordonnance du 19 juillet 2007 l'ont été pour une durée de trois ans, que les communes qui les ont conclus s'y sont engagées à respecter la note prospective déposée à l'appui du dossier sur la base duquel les contrats ont été conclus, et que, de son côté, le gouvernement s'y est engagé pour trois ans à verser chaque année aux communes concernées la subvention prévue par l'ordonnance du 19 juillet 2007 ¹.

Au vu de cet élément, la question se pose de savoir si la faculté donnée au Gouvernement de mettre fin purement et simplement de manière anticipée aux contrats conclus en application de l'ordonnance du 19 juillet 2007 est suffisamment justifiée pour que l'on puisse considérer qu'il n'en résulte pas d'atteinte excessive aux attentes légitimes des communes qui ont conclu de tels contrats ².

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

b) L'exposé des motifs et le commentaire des articles font état de l'intention du Gouvernement qu'une disposition de l'ordonnance en projet, également présentée comme étant « transitoire », autorise le Gouvernement et les communes à conclure, pour l'année 2016, « une ultime convention pour une période d'un an ».

Force est de constater que le dispositif de l'avant-projet ne reflète en rien cette intention.

¹ Voir l'article 6, § 2, de cette ordonnance.

² Sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative au principe de la légitime confiance, lire J. THEUNIS, « Le principe de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2008, pp. 5 et sv. Dans la jurisprudence récente, voir par exemple les arrêts n° 86/2015 du 11 juin 2015 et n° 89/2016 du 9 juin 2016.

c) En tout état de cause, la section de législation du Conseil d'État observe encore que l'on ne pourrait faire état d'une disposition présentant la caractéristique d'être « transitoire » que s'il s'agissait de régler pour une période postérieure à l'entrée en vigueur de la disposition abrogeant l'ordonnance du 19 juillet 2007 des situations nées sous l'empire de cette dernière.

*

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

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Het voorontwerp van ordonnantie moet, gelet op de budgettaire weerslag ervan, om advies worden voorgelegd aan de inspecteur van Financiën en voor akkoordbevinding worden voorgelegd aan de minister van Begroting, overeenkomstig de artikelen 10 en 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’.

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden een advies van de inspecteur van Financiën van 6 juli 2016. Dat advies heeft echter geen betrekking op het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, maar op een “Projet d’arrêté du Gouvernement octroyant un subside aux communes en 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 pour l’année 2016”. Dat advies van de inspecteur van Financiën bevat evenwel de volgende overweging: “La procédure mise en œuvre ainsi que les objectifs visés par l’Ordonnance du 19 juillet 2007 ne semblent plus d’actualité vu la dégradation de la situation financière et le contexte économique. Il est donc proposé de modifier le système et d’intégrer le subside dans le mécanisme de contractualisation prévu en 2019”, wat weliswaar, althans gedeeltelijk, aansluit bij de strekking en de opzet van het voorontwerp van ordonnantie. Dat gegeven levert evenwel niet genoeg grond op om ervan uit te kunnen gaan dat de inspecteur van Financiën een advies heeft verstrekt over de inhoud zelf van het voorontwerp van ordonnantie.

Wat de akkoordbevinding van de minister van Begroting betreft, blijkt uit het dossier niet dat die voorhanden zou zijn.

2. Uit het dossier blijkt evenmin dat een evaluatieverslag zou zijn opgesteld van de impact van het voorontwerp van ordonnantie op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, welk verslag vereist is krachtens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, en waarvan het model is vastgesteld in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 houdende uitvoering van die ordonnantie.

3. De Regering moet erop toezien dat aan die vormvereisten wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het zinloos, en getuigt het zelfs van een gebrek aan samenhang, om de bepaling waarbij een tekst wordt opgeheven in die tekst zelf in te voegen.

De ontworpen ordonnantie moet dus als een op zichzelf staande ordonnantie worden opgevat en niet als een ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 29 juli 2007.

2. In een bepaling die wordt voorgesteld als een “overgangsbepaling voor de intrekking” van de ordonnantie van 19 juli 2007 machtigt het voorontwerp de Regering om voortijdig een einde te maken aan de overeenkomsten die met toepassing van die ordonnantie zijn gesloten.

Dienaangaande geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a) Er moet rekening mee worden gehouden dat de overeenkomsten die met toepassing van de ordonnantie van 19 juli 2007 zijn gesloten, voor een duur van drie jaar zijn gesloten, dat de gemeenten die deze overeenkomsten hebben gesloten zich hebben verbonden tot het naleven van de prospectieve nota die is ingediend ter staving van het dossier op basis waarvan de overeenkomsten zijn gesloten, en dat de regering, harerzijds, zich ertoe heeft verbonden om gedurende drie jaar ieder jaar aan de betrokken gemeenten de toelage te betalen waarin de ordonnantie van 19 juli 2007 voorziet.¹

Gelet hierop rijst de vraag of de mogelijkheid die aan de Regering wordt verleend om zonder meer voortijdig een einde te maken aan de overeenkomsten die met toepassing van de ordonnantie van 19 juli 2007 zijn gesloten, genoegzaam verantwoord is opdat ervan uit kan worden gegaan dat op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechtmatige verwachtingen van de gemeenten die dergelijke overeenkomsten hebben gesloten.²

Het voorontwerp moet opnieuw worden onderzocht en indien nodig op dat punt worden herzien.

b) In de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze toelichting wordt gesteld dat de Regering door middel van een bepaling van de ontworpen ordonnantie, die eveneens als een “overgangsbepaling” wordt voorgesteld, het voor zichzelf en de gemeenten mogelijk wil maken om voor 2016 “een laatste overeenkomst te sluiten voor een periode van één jaar”.

Er moet worden vastgesteld dat die bedoeling geenszins blijkt uit het dispositief van het voorontwerp.

c) Hoe dan ook merkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State nog op dat een bepaling die het kenmerk van een “overgangsbepaling” vertoont alleen mag worden aangewend om voor een periode na de inwerkingtreding van de bepaling tot opheffing van de

¹ Zie artikel 6, § 2, van die ordonnantie.

² Over de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met het beginsel van het gewettigd vertrouwen, zie J. THEUNIS, “Le principe de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle”, *Revue belge de droit constitutionnel*, 2008, 5 e.v. Zie in de recente rechtspraak bijvoorbeeld de arresten nr. 86/2015 van 11 juni 2015 en nr. 89/2016 van 9 juni 2016.

ordonnantie van 19 juli 2007 situaties te regelen die onder de gelding van die ordonnantie ontstaan zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY