



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.982/4
du 19 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'octroyant
aux communes bruxelloises un
subside de 3.500.000,00 EUR
pour l'année 2016 couvrant
partiellement le
remboursement aux agents
communaux de leurs frais de
déplacement entre leur
domicile et leur lieu de travail'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.982/4
van 19 oktober 2016

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot toekenning van
een subsidie van
3.500.000,00 EUR aan de
Brusselse gemeenten voor het
jaar 2016 om voor een deel de
terugbetaling te dekken van de
woonwerk verplaatsingskosten
van hun personeelsleden'

Le 28 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 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'octroyant aux communes bruxelloises un subside de 3.500.000,00 EUR pour l'année 2016 couvrant partiellement le remboursement aux agents communaux de leurs frais de déplacement entre leur domicile et leur lieu de travail'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 octobre 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 Roger WIMMER, premier auditeur.

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 19 octobre 2016.

*

Op 28 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot toekenning van een subsidie van 3.500.000,00 EUR aan de Brusselse gemeenten voor het jaar 2016 om voor een deel de terugbetaling te dekken van de woonwerk verplaatsingskosten van hun personeelsleden'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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 19 oktober 2016.

*

FONDEMENT JURIDIQUE

L'arrêté en projet tend à fixer, dans la limite des crédits budgétaires inscrits à cette fin à l'allocation de base 10.004.27.08.43.22 du budget général des dépenses pour l'exercice 2016 qui fait l'objet de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 'contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2016' (ci-après : l'ordonnance budgétaire), des conditions et modalités d'octroi d'une subvention d'un montant de 3 500 000 euros octroyée aux communes aux fins de couvrir partiellement le remboursement aux agents communaux de leurs frais de déplacement entre leur domicile et leur lieu de travail.

Il se donne comme fondement juridique le crédit disponible inscrit à l'allocation de base 10.004.27.08.43.22 du budget général des dépenses pour l'exercice 2016, (« Soutien aux communes : accords sectoriels ») ; cette allocation de base figurant au tableau budgétaire mentionne le code FSF (« facultatieve subsidie/subvention facultative »).

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' dispose :

« 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 ».

Selon l'article 15 de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' (ci-après : l'ordonnance organique),

« 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 octroyées 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, l'inscription d'une « disposition spéciale » dans le budget général des dépenses, c'est-à-dire un cavalier budgétaire qui précise la nature de la subvention, suffit à procurer un fondement légal à un arrêté tel que celui en projet dès lors que les conditions ou modalités d'octroi ne débordent pas de l'exercice budgétaire.

En l'espèce, cependant, cette disposition spéciale fait défaut ¹.

Par conséquent, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement juridique.

*

¹ L'article 15 de l'ordonnance budgétaire prévoit :

« Pour l'année 2016, les subventions facultatives indiquées à l'article 14, à l'exception de celles octroyées aux organismes administratifs autonomes consolidés, sont octroyées sous les conditions générales suivantes :

1. L'arrêté de subvention est élaboré par les services administratifs du pouvoir subsidiant et reprend au minimum :

- l'indication du bénéficiaire de la subvention et de son numéro de compte ;
- la définition détaillée des fins auxquelles la subvention est accordée ;
- le montant total octroyé ;
- l'imputation budgétaire complète (c'est-à-dire les allocations de base concernées) ;
- les modalités de paiement ;
- la période à laquelle la subvention se rapporte ;
- les documents requis par le pouvoir subsidiant dans les phases de liquidation ;
- la date limite pour l'introduction de chacun des documents mentionnés au petit tiret précédent ;
- le service administratif gestionnaire.

[...] ».

Il s'ensuit que le législateur budgétaire a chargé le Gouvernement ou, par délégation, le ministre compétent, de fixer dans les arrêtés de subvention, c'est-à-dire des arrêtés à portée individuelle, les conditions et modalités d'octroi des subventions facultatives allouées aux communes, fixées dans le présent projet d'arrêté.

L'article 15, 11, de l'ordonnance budgétaire rappelle, au surplus, que le ministre compétent peut élaborer une circulaire destinée aux bénéficiaires d'une subvention.

RECHTSGROND

Het ontworpen besluit strekt ertoe, binnen de grenzen van de begrotingskredieten die hiertoe zijn ingeschreven op basisallocatie 10.004.27.08.43.22 van de algemene uitgavenbegroting voor het dienstjaar 2016 die het voorwerp is van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 18 december 2015 ‘houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2016’ (hierna: de begrotingsordonnantie), de voorwaarden en de nadere regels vast te stellen voor de toekenning van een subsidie van 3.500.000 euro aan de gemeenten om voor een deel de terugbetaling te dekken van de woon-werkverplaatsingskosten van het gemeentepersoneel.

Het ontworpen besluit geeft als rechtsgrond het beschikbaar krediet op dat ingeschreven is op basisallocatie 10.004.27.08.43.22 van de algemene uitgavenbegroting voor het dienstjaar 2016 (“Steun aan de gemeenten: sectorale akkoorden”); die basisallocatie komt voor in de begrotingstabel en er wordt melding gemaakt van de code FSF (“facultatieve subsidie/subvention facultative”).

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’ bepaalt het volgende:

“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.”

Artikel 15 van de organieke ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ (hierna: de organieke ordonnantie) luidt als volgt:

“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 vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State betreffende artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Rijkscomptabiliteit’, voor welk artikel de bepalingen van de wet van 16 mei 2003 en de organieke ordonnantie in de plaats komen, volstaat de opneming van een “speciale bepaling” in de algemene uitgavenbegroting, *i.e.* een begrotingsruiter die de aard van de toelage preciseert, om aan een besluit zoals het ontworpen besluit een rechtsgrond te verlenen, aangezien de voorwaarden of nadere regels voor de toekenning niet verder reiken dan het begrotingsjaar.

In casu is die speciale bepaling evenwel niet opgenomen.¹

Er is bijgevolg geen rechtsgrond voorhanden voor het ontworpen besluit.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹ In artikel 15 van de begrotingsordonnantie wordt het volgende bepaald:

“De onder artikel 14 aangeduide facultatieve subsidies, behoudens deze verleend aan de geconsolideerde autonome bestuursinstellingen, worden voor het jaar 2016 toegekend onder de hierna volgende algemene voorwaarden:

1. Het subsidiebesluit wordt opgesteld door de administratieve diensten van de subsidiërende overheid en bevat op zijn minst:

- de vermelding van de begunstigde van de subsidie en diens rekeningnummer;
- de gedetailleerde omschrijving van de doeleinden waarvoor de subsidie wordt toegekend;
- het totale toegekende bedrag;
- de volledige budgettaire aanrekening (dat wil zeggen de betrokken basisallocaties);
- de betalingsmodaliteiten;
- de periode waarop de subsidie betrekking heeft;
- de door de subsidiërende overheid vereiste documenten in de vereffeningsfases;
- de uiterste indieningsdatum voor elk van de in het vorige streepje vermelde documenten;
- de beherende administratieve dienst.

[...].”

Daaruit volgt dat de begrotingswetgever de regering of, bij delegatie, de bevoegde minister ermee heeft belast in de subsidiebesluiten, dit zijn besluiten met individuele strekking, de voorwaarden en de nadere regels vast te stellen voor de toekenning van de facultatieve subsidies aan de gemeenten en die in dit ontwerpbesluit worden vastgesteld. Daarenboven wordt er in artikel 15, 11, van de begrotingsordonnantie op gewezen dat de bevoegde minister een omzendbrief kan opstellen bestemd voor de begunstigden van een subsidie.