



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.563/4
du 19 juin 2017

advies 61.563/4
van 19 juni 2017

sur

over

« un avant-projet de décret
conjoint à la Région de
Bruxelles-Capitale et à la
Commission communautaire
commune fixant les règles de
répartition de la dotation
générale aux communes et aux
CPAS de la Région de
Bruxelles-Capitale à partir de
l'année 2017 »

“een voorontwerp van
gezamenlijk decreet van het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest en de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie tot
vaststelling van de regels voor
de verdeling van de algemene
dotatie aan de gemeenten en de
OCMW'S van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest vanaf
het jaar 2017”

Le 19 mai 2017, 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, sur « un avant-projet de décret conjoint à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 ».

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, 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 juin 2017.

*

Op 19 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Plaatselijke Besturen, Territoriale Ontwikkeling, Stedelijk Beleid, Monumenten en Landschappen, Studentenaangelegenheden, Toerisme en Haven van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over “een voorontwerp van gezamenlijk decreet van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot vaststelling van de regels voor de verdeling van de algemene dotatie aan de gemeenten en de OCMW'S van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf het jaar 2017”.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, 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 juni 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

À l'article 2, 7^o, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier que les données de calcul prises en compte ni que la méthode de calcul utilisée permettent bien d'aboutir au résultat mentionné dans l'avant-projet d'ordonnance conjointe et y déterminer les « superficies corrigées ».

Une telle observation peut être étendue à l'ensemble des indicateurs pris en considération par l'avant-projet d'ordonnance conjointe.

Comme l'a observé d'une manière générale dans son avis l'Inspecteur des Finances, « idéalement, il aurait fallu joindre une analyse commune par commune de l'impact de la réforme et des raisons des adaptations à la hausse ou à la baisse des dotations ».

En effet, dans la mesure où, à partir du choix des indicateurs et de leur pondération, le résultat des calculs crée des droits individuels dans le chef des communes, il convient de joindre une annexe à l'exposé des motifs de l'avant-projet détaillant les calculs qui ont été opérés en vue de servir de motivation et de justification aux chiffres repris dans l'avant-projet d'ordonnance conjointe pour chacune des dix-neuf communes.

Il appartient aux auteurs de l'ordonnance conjointe en projet de procéder aux vérifications requises pour s'assurer que les droits individuels de chaque commune ainsi créés par l'application de la norme générale qu'elle fixe ont bien été établis dans le respect du principe d'égalité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Conformément aux articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', les mots « décret conjoint à ... et à... » doivent être remplacés par les mots « ordonnance conjointe de ... et de ... ».

L'observation vaut *mutatis mutandis* chaque fois que l'avant-projet utilise les mots « décret conjoint », par exemple à l'article 3.

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance conjointe, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation d'une ordonnance conjointe doit être propre au Gouvernement qui en prend l'initiative et être adressée au Parlement compétent pour en délibérer.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Cet article doit être revu afin de mentionner que l'ordonnance conjointe en projet règle des matières visées respectivement aux articles 39 et 135 de la Constitution.

Article 2

1. Au 5°, la seconde phrase donne l'impression que c'est l'ordonnance conjointe en projet qui obligerait le SPP qui est visé à publier les statistiques concernées, matière pour laquelle les parties à l'ordonnance conjointe ne sont pas compétentes.

Mieux vaut déplacer la seconde phrase du 5° à l'article 6, 4°, alinéa 1^{er}, et compléter celui-ci par les mots « déterminé selon les statistiques publiées mensuellement par le Service Public de Programmation Intégration sociale ».

2. Au 6°, il ne s'agit pas vraiment d'une définition ; l'auteur doit transférer les dispositions de droit matériel dans la disposition concernée de l'avant-projet.

Article 3

Les mentions de montants relatifs à l'exercice 2017 n'ont pas leur place dans l'ordonnance conjointe en projet puisqu'ils dépendent d'une décision qui relève du législateur budgétaire.

Article 4

L'article 4 est dépourvu de toute portée puisque le législateur matériel de 2017 ne saurait engager le législateur budgétaire de l'avenir.

L'observation vaut également pour les articles 18 et 21.

Article 6

1. Au 2°, alinéa 3, la section de législation se demande si l'intention est bien de fixer à zéro « le taux utilisé pour le calcul [de la clé de répartition basée sur la croissance de la population sur 10 ans de la commune] », s'agissant d'un produit au numérateur de la formule.
2. Diverses formules mathématiques sont manifestement rédigées de manière incorrecte.

Article 11

À l'alinéa 1^{er}, les mots « sous réserve d'approbation des crédits budgétaires par le Parlement » seront omis. Il va de soi que le pouvoir exécutif ne dispose de crédits, qui sont des autorisations, que dans la limite du budget voté.

Article 23

Au stade de l'avant-projet d'ordonnance conjointe, la formule de promulgation est prématurée et sera omise. Il n'y a pas lieu ensuite de l'incorporer dans le dispositif de l'ordonnance conjointe.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

ALGEMENE OPMERKING

De afdeling Wetgeving is niet in staat na te gaan of het op basis van de gebruikte berekeningsgegevens en berekeningsmethode wel mogelijk is tot de uitkomst te komen die in artikel 2, 7°, van het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie vermeld staat en om de “gecorrigeerde oppervlaktes” in die bepaling vast te stellen.

Een soortgelijke opmerking geldt ook voor alle indicatoren die het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie in aanmerking neemt.

De inspecteur van Financiën heeft in haar advies de volgende algemene opmerking gemaakt: “Idéalement, il aurait fallu joindre une analyse commune par commune de l’impact de la réforme et des raisons des adaptations à la hausse ou à la baisse des dotations”.

Doordat de uitkomst van de berekeningen uitgaande van de keuze en de weging van de indicatoren voor de gemeenten individuele rechten doet ontstaan, dient bij de memorie van toelichting van het voorontwerp inderdaad een bijlage te worden gevoegd waarin de uitgevoerde berekeningen in detail beschreven worden, zodat ze als motivering en verantwoording kunnen dienen voor de cijfers die het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie voor elk van de negentien gemeenten opgeeft.

De stellers van de ontworpen gezamenlijke ordonnantie dienen de vereiste controles uit te voeren om er zeker van te zijn dat de individuele rechten van elke gemeente die aldus gecreëerd worden door de toepassing van de algemene regel die bij de ontworpen ordonnantie ingevoerd wordt wel met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel vastgesteld zijn.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Overeenkomstig de artikelen 42 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ moeten de woorden “gezamenlijk decreet” vervangen worden door de woorden “gezamenlijke ordonnantie”.

^(*)Aangezien het om een voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* overal waar de woorden “gezamenlijk decreet” in het voorontwerp gebruikt worden, bijvoorbeeld in artikel 3.

INDIENINGSBESLUIT

Het indieningsbesluit van een gezamenlijke ordonnantie mag alleen gelden voor de regering die het initiatief tot de ordonnantie neemt en dient gericht te worden tot het parlement dat bevoegd is om daarover te beraadslagen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Dat artikel behoort aldus herzien te worden dat vermeld wordt dat de ontworpen gezamenlijke ordonnantie aangelegenheden regelt als bedoeld in respectievelijk de artikelen 39 en 135 van de Grondwet.

Artikel 2

1. De tweede zin van de bepaling onder 5° wekt de indruk dat het de ontworpen gezamenlijke ordonnantie is waarbij de daarin vermelde POD verplicht wordt de statistieken in kwestie te publiceren, hoewel dat een aangelegenheid is waarvoor de partijen bij de gezamenlijke ordonnantie niet bevoegd zijn.

Men zou er beter aan doen de tweede zin van de bepaling onder 5° te verplaatsen naar artikel 6, 4°, eerste lid, en die bepalingen aan te vullen met de woorden “bepaald volgens de statistieken die maandelijks gepubliceerd worden door de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie”.

2. De bepaling onder 6° is geen echte definitie. De steller dient de materieelrechtelijke bepalingen op te nemen in de desbetreffende bepaling van het voorontwerp.

Artikel 3

De bedragen voor het dienstjaar 2017 behoren niet vermeld te worden in de ontworpen gezamenlijke ordonnantie, aangezien ze afhangen van een beslissing waarvoor de begrotingswetgever bevoegd is.

Artikel 4

Artikel 4 heeft geen enkele draagwijdte, aangezien de materiële wetgever anno 2017 voor de toekomstige begrotingswetgever geen bindende regels kan vaststellen.

Die opmerking geldt ook voor de artikelen 18 en 21.

Artikel 6

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het wel de bedoeling is om in de bepaling onder 2°, derde lid, “het percentage dat [gebruikt wordt] voor de berekening [van de verdeelsleutel gebaseerd op de bevolkingsgroei op 10 jaar tijd van de gemeente]” op nul vast te stellen, aangezien het gaat om een product in de teller van de formule.

2. Verschillende wiskundige formules zijn klaarblijkelijk verkeerd geredigeerd.

Artikel 11

In het eerste lid moeten de woorden “onder voorbehoud van de goedkeuring van de begrotingskredieten door het Parlement” weggelaten worden. Het spreekt vanzelf dat de uitvoerende macht slechts binnen de perken van de goedgekeurde begroting beschikt over kredieten, die machtigingen zijn.

Artikel 23

In het stadium van het voorontwerp van gezamenlijke ordonnantie is de afkondigingsformule voorbarig, zodat ze weggelaten dient te worden. Ze behoort naderhand niet in het dispositief van de gezamenlijke ordonnantie opgenomen te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIENARDY