

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 mei 2001

ONTWERP VAN BIJZONDERE WET

**tot herfinanciering van de gemeenschappen
en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden
van de gewesten**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
(nr. 31.649/VR)

Voorgaande documenten :

Doc 50 **1183/ (2000/2001)** :
001 : Ontwerp van bijzondere wet.
002 en 003 : Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 mai 2001

PROJET DE LOI SPÉCIALE

**portant refinancement des communautés
et extension des compétences fiscales
des régions**

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
(n° 31.649/VR)

Documents précédents :

Doc 50 **1183/ (2000/2001)** :
001 : Projet de loi spéciale.
002 et 003 : Amendements.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)
PLEN :	Plenum (witte kaft)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : alg.zaken@deKamer.be	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : aff.generales@laChambre.be
---	--

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 10 mei 2001 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten - «Amendementen ingediend ter uitvoering van het protocol van akkoord over de oplossingen om de goede werking van de communautaire componenten van de Brusselse instellingen te verzekeren», amendementen 1 tot 4, heeft op 15 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Amendement nr. 2

Luidens het ontworpen artikel 65*bis*, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zullen de in dit artikel voorziene middelen «bestaan uit een gedeelte van de opbrengst uit de personenbelasting». Volgens de verantwoording bij het amendement, moet onder deze bepaling worden verstaan dat «de middelen zullen worden uitbetaald overeenkomstig het betalingsstelsel dat geldt voor de dotaties van de personenbelasting».

Uit het voormelde ontworpen artikel 65*bis*, derde lid, vloeit op zich niet voort dat de uitbetaling moet geschieden overeenkomstig het betalingsstelsel dat geldt voor de dotaties van de personenbelasting. Artikel 54, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 is niet van overeenkomstige toepassing verklaard voor de in de ontworpen bepaling bedoelde middelen. Deze bepaling heeft namelijk enkel betrekking op de toegewezen gedeelten van de opbrengst van de belastingen zoals bedoeld in titel IV van voormelde bijzondere wet. Bijgevolg moet in de ontworpen bepaling zelf worden vermeld op welke wijze deze uitbetaling zal geschieden.

Dezelfde opmerking geldt voor amendement nr. 3, ontworpen artikel 46*bis*, derde lid.

Amendement nr. 3

1. Volgens de verantwoording van amendement nr. 3, zou dit amendement punt 9 van het Lombardakkoord weergeven. Uit punt 8 van dit akkoord blijkt dat artikel 279 van de Nieuwe gemeentewet, waarnaar het amendement verwijst, gewijzigd zou worden. Zoals in het eerste lid ervan wordt vermeld, zal amendement nr. 3 alleen zin hebben wanneer artikel 279 van de Nieuwe gemeentewet gewijzigd zal zijn. Aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is tot op heden evenwel nog geen tekst in die zin voorgelegd. Bijgevolg verkeert zij thans in de onmogelijkheid het haar voorgelegde amendement met volle zaakkennis en onder alle oogpunten te onderzoeken.

Het is onder dit uitdrukkelijke voorbehoud dat de volgende opmerkingen worden gemaakt.

2. Volgens de verantwoording ervan, is het amendement gebaseerd op de artikelen 63 en 64 van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989. Deze bepalingen voorzien in het uit-

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 10 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements au projet de loi spéciale portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions - «Amendements déposés en exécution du protocole d'accord relatif aux solutions permettant d'assurer le bon fonctionnement des composantes communautaires des institutions bruxelloises», amendements 1 à 4, a donné le 15 mai 2001 l'avis suivant :

Amendement n° 2

Aux termes de l'article 65*bis*, alinéa 3, en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les moyens prévus dans cet article seront «constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques». Selon la justification relative à cet amendement, cette disposition doit se comprendre en ce sens que «les moyens seront liquidés conformément au régime de liquidation en vigueur pour les dotations IPP».

Il ne résulte pas du texte même de l'article 65*bis*, alinéa 3, en projet précité que la liquidation doit s'opérer conformément au régime de liquidation applicable aux dotations de l'impôt des personnes physiques. L'article 54, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 n'a pas été déclaré d'application analogue aux moyens visés dans la disposition en projet. En effet, cette disposition porte uniquement sur les parties attribuées du produit des impôts au sens du titre IV de la loi spéciale susvisée. Par conséquent, il convient de prévoir dans le texte même de la disposition en projet de quelle manière cette liquidation sera effectuée.

Cette observation s'applique également à l'amendement n° 3, article 46*bis*, alinéa 3, en projet.

Amendement n° 3

1. Selon la justification de l'amendement n° 3, ce dernier traduirait le point 9 de l'accord du Lombard. Il résulte du point 8 de cet accord que l'article 279 de la Nouvelle loi communale, auquel l'amendement se réfère, serait modifié. Ainsi que le confirme son alinéa 1^{er}, l'amendement n° 3 n'aura de sens que lorsque l'article 279 de la Nouvelle loi communale aura été modifié. Or, à ce jour, la section de législation du Conseil d'État n'a été saisie d'aucun texte en ce sens. Il ne lui est dès lors actuellement pas possible d'examiner en pleine connaissance de cause et sous tous ses aspects l'amendement qui lui est soumis.

C'est sous cette réserve expresse que les observations qui suivent sont formulées.

2. Selon sa justification, l'amendement s'inspire des articles 63 et 64 de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989. Ces dispositions prévoient l'inscription de crédits au budget du Minis-

trekken van kredieten op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken ten gunste van de gemeenten. In tegenstelling tot die bepalingen schrijft het amendement evenwel niet voor dat de middelen die het beoogt toe te kennen aan de gemeenten, hen rechtstreeks moeten worden uitgekeerd. Het bepaalt immers dat die middelen bestaan uit een gedeelte van de opbrengst van de personenbelasting, dat ze in totaal worden vastgesteld op 24.789.352,48 euro en dat ze onder de gemeenten worden verdeeld door de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op grond van criteria die zijn vastgesteld in 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.

Daaruit blijkt bijgevolg dat de middelen ontvangsten van het gewest zullen vormen en dat het gewest deze middelen moet verdelen onder de gemeenten die voldoen aan de criteria van artikel 279 van de nieuwe gemeentewet.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State er reeds herhaaldelijk op heeft gewezen, schendt zo een regeling kennelijk artikel 177, tweede lid, van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat de gewestraden, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet regelen ¹.

Om dit bezwaar te ondervangen, dient te worden bepaald dat de federale overheid de middelen, in afwijking van artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zulks zou bovendien kunnen voorkomen dat, in het geval dat geen enkele gemeente voldoet aan de criteria, het gewest niet bij machte is het bedrag dat hem is toegekend te verdelen.

3. De hierboven voorgestelde oplossing biedt nog als voordeel dat niet hoeft te worden gewerkt met regelgeving door verwijzing naar een norm die uitgaat van een andere overheid, wat een bron van rechtsonzekerheid is. In dat opzicht kan noch uit de lezing van het amendement, noch uit die van de verantwoording worden opgemaakt wat de gevolgen zouden zijn indien de gewestwetgever zijn ordonnantie van 21 december 1998 zou wijzigen.

4. Ten slotte doet het amendement, in zoverre bepaald wordt dat het vanaf het begrotingsjaar 2002 van toepassing is, afbreuk aan de rechtszekerheid ten aanzien van de gemeenten die hun organen niet hebben kunnen samenstellen overeenkomstig het in vooruitzicht gestelde artikel 279 van de Nieuwe gemeentewet en die er bijgevolg de financiële gevolgen niet van hebben kunnen afwegen. Ze zouden immers niet bij machte zijn te voldoen aan die bepaling vóór de volgende gemeenteraadsverkiezingen, tenzij ze hun burgemeester verplichten af te treden en op die manier een nieuwe voordracht uitlokken.

1 Zie onder meer het advies 18.806/1/2 dat op 23 en 24 november 1988 is gegeven over het ontwerp dat de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., Kamer 1988-1989, nr. 635/1, blz. 7) en het advies 31.227/VR van 21 februari 2001 over een voorontwerp van bijzondere wet «tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten», opmerking onder artikel 40 (Parl. St. Kamer 200-2001, nr. 1183/1 blz. 92)

tère de l'Intérieur et de la Fonction publique en faveur des communes. Toutefois, contrairement à ces dispositions, l'amendement ne prévoit pas que les moyens qu'il envisage d'attribuer aux communes, leur soient liquidés directement. En effet, il dispose que ces moyens sont constitués d'une partie du produit de l'impôt des personnes physiques, qu'ils sont fixés globalement à 24.789.352,48 euros, et qu'ils sont liquidés aux communes par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de critères fixés par 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.

Il en résulte dès lors que les moyens constitueront des recettes de la région, à charge pour celle-ci de les répartir entre les communes répondant aux critères de l'article 279 de la Nouvelle loi communale.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'État a déjà eu l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, un tel mécanisme méconnaît manifestement l'article 177, alinéa 2, de la Constitution, qui prévoit que les législateurs régionaux déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes ¹.

Afin de rencontrer cette objection, il convient de prévoir qu'en dérogation à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles l'autorité fédérale attribue directement les moyens aux communes selon les critères qu'elle détermine. Cela permettrait en outre d'éviter l'hypothèse où, aucune commune ne répondant aux critères, la région ne serait pas en mesure de répartir le montant qui lui est alloué.

3. La solution proposée ci-dessus présenterait comme autre avantage celui d'éviter le recours à la législation par référence à une norme émanant d'une autre autorité, source d'insécurité juridique. A cet égard, ni la lecture de l'amendement ni celle de sa justification ne permettent de savoir ce qu'il adviendrait au cas où le législateur régional modifierait son ordonnance du 21 décembre 1998.

4. Enfin, en ce qu'il prévoit de s'appliquer dès l'année budgétaire 2002, l'amendement porte atteinte à la sécurité juridique à l'égard des communes qui n'ont pas pu constituer leurs organes conformément à l'article 279 envisagé de la Nouvelle loi communale, et qui, par suite, n'ont pas pu en mesurer les conséquences financières. Elles ne seraient en effet pas en mesure de se conformer à cette disposition avant les prochaines élections communales, sauf à imposer à leur bourgmestre de démissionner de manière à provoquer une nouvelle présentation.

1 R. ANDERSEN Voir notamment l'avis 18.806/1/2 donné les 23 et 24 novembre 1988 sur le projet devenu la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée, (Doc. parl., Chambre, 1988-1989, n° 635/1, p. 7) et l'avis 31.227/VR du 21 février 2001 sur un avant-projet de loi spéciale «portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions», observation sous l'article 40 (Doc. parl., Chambre, 200-2001, n° 1183/1, p. 92).

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren

R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State,
voorzitter,

M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
P. LIENARDY,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT, staatsraden,

J. KIRKPATRICK,
A. SPRUYT, assessoren van de
afdeling wetgeving,

Mevrouwen

A. BECKERS,
C. GIGOT, griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, L. DETROUX en X. DELGRANGE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN en P. BROUWERS, referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BAERT

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS R. ANDERSEN

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs

R. ANDERSEN, président de Conseil d'Etat,
président,

M. VAN DAMME, président de chambre,

J. BAERT,
P. LIENARDY,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT, conseillers d'Etat,

J. KIRKPATRICK,
A. SPRUYT, assesseurs de la
section de législation,

Mesdames

A. BECKERS,
C. GIGOT, greffiers,

Les rapports ont été présentés par MM. B. SEUTIN, L. DETROUX et X. DELGRANGE, auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN et P. BROUWERS, référendaires.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

A. BECKERS R. ANDERSEN