

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 februari 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bepaling van de voorwaarden waartegen de gemeenten en verenigingen kunnen genieten van een bepaalde financiële bijstand van de Staat in het kader van het grootstedenbeleid", heeft op 2 maart 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 29 février 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "déterminant les conditions auxquelles les communes et les associations peuvent bénéficier de certaines aides financières de l'Etat dans le cadre de la politique des grandes villes", a donné le 2 mars 2000 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit

"que la loi en projet doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2000 et, qu'à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire. En outre, il importe que les moyens octroyés aux communes dans le cadre de leur budget 2000 puissent effectivement être utilisés en 2000 afin qu'elles puissent articuler les initiatives qu'elles envisagent de faire financer par le Gouvernement fédéral avec les programmes de revitalisation urbaine financés par les Régions ou par les fonds structurels européens, à propos desquels les dossiers sont actuellement en cours d'examen par la Commission européenne.

De même, l'avant-projet soumis à Votre avis a pour objet d'habiliter le Gouvernement à mettre en oeuvre une politique pour laquelle une provision budgétaire a été inscrite dès le budget 2000.

Enfin, la politique que le Gouvernement entend ainsi mettre en oeuvre a pour objet de financer des initiatives locales relevant des compétences dévolues à l'Etat, dans des quartiers en difficulté. La mise en oeuvre de ce programme revêt, dans ces zones précarisées, une urgence incontestable".

*

*

*

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de voorwaarden vast te stellen waaronder de plaatselijke overheden financiële steun van de federale Staat kunnen genieten ter realisatie van bepaalde projecten, onder meer op het vlak van de sociale integratie, de tewerkstelling en de bestrijding van de stedelijke criminaliteit, en van projecten die verband houden met de bevoegdheid van de Regie der Gebouwen (artikel 2). De verleende steun kan ook een tegemoetkoming omvatten ten gunste van verenigingen die in de betrokken sectoren werkzaam zijn (artikel 3, tweede lid, eerste volzin) (1). De betrokken plaatselijke overheden worden bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit aangewezen (artikel 2).

De gesteunde initiatieven maken het voorwerp uit van een overeenkomst tussen de federale Staat, vertegenwoordigd door de bevoegde minister, en de betrokken plaatselijke overheid (artikel 3, eerste lid).

Die overeenkomst bepaalt onder meer welke dienst instaat voor de naleving van de doelstellingen "die door de ondertekenende plaatselijke overheid aangekondigd worden" (artikel 3, derde lid). Een interministerieel comité verleent zijn akkoord met het sluiten van de overeenkomsten

(1) Artikel 3, tweede lid, tweede volzin, van het ontwerp voegt daar nog aan toe dat de Koning, op voorstel van de Minister van Werkgelegenheid, de Minister van Maatschappelijke Integratie, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister belast met het toezicht op de Regie der gebouwen, "een subsidie (kan) toekennen".

(artikelen 3, vijfde lid, en 4, eerste lid), waakt over de naleving van de gesloten overeenkomsten en vordert bij de niet-naleving van een overeenkomst de tegemoetkoming van de federale Staat geheel of gedeeltelijk terug (artikel 3, vierde en zesde lid).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Het om advies voorgelegde ontwerp houdt een regeling in betreffende de financiële steun aan de plaatselijke overheden wanneer die overheden met de federale overheid een overeenkomst sluiten ter realisering van initiatieven binnen het raam van het stedelijk beleid. Aldus regelt het ontwerp een aspect van de financiering van de voornoemde plaatselijke overheden.

Inzake de financiering van de ondergeschikte besturen heeft de federale wetgever slechts een beperkte bevoegdheid behouden : krachtens artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid inzake de financiering van de ondergeschikte besturen slechts bevoegd in zoverre het gaat om de "financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen (...) wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid (...) bevoegd (is)". De gemeenschappen en de gewesten hebben eenzelfde bevoegdheid met betrekking tot de opdrachten die zij aan de ondergeschikte besturen

.../...

toevertrouwen en die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor ze respectievelijk bevoegd zijn (1).

De door artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid inzake de financiering van de gemeenten toevertrouwde bevoegdheid veronderstelt de aanwezigheid van de volgende twee elementen :

- het toewijzen, door de federale overheid, van opdrachten of taken aan de ondergeschikte besturen;
- een duidelijke band tussen die opdrachten of taken en de bevoegdheden van de federale overheid.

De uitoefening van die bevoegdheid veronderstelt dat die opdrachten of taken op een nauwkeurige wijze (2) en op voorhand (3) worden gedefinieerd.

-
- (1) Deze bevoegdheid, die te situeren is binnen het raam van het medebewind, moet worden onderscheiden van de in artikel 6, § 1, VIII, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheid inzake de algemene financiering van gemeenten, agglomeraties en federaties van gemeenten en provincies, die betrekking heeft op de "financieringswijzen door middel waarvan (die besturen) gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks zijn gebonden aan een specifieke opdracht of taak". (Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 18). In wezen gaat het hier om de financiering van de taken die de gemeenten, agglomeraties en provincies vervullen binnen het raam van hun autonomie.
- (2) Omwille van de vereiste band met de federale bevoegdheden.
- (3) Omwille van het gegeven dat de financiering binnen het raam van het medebewind te situeren valt.

.../...

Dit alles belet niet dat aan de betrokken ondergeschikte besturen ruimte kan worden gelaten om de concrete inhoud van de toevertrouwde opdrachten of taken nader te omschrijven, rekening houdend met de lokale omstandigheden, en zelfs om, binnen een vooraf bepaald takenpakket, te bepalen welke taken zullen worden opgenomen.

Toegepast op het om advies voorgelegde ontwerp, betekent dit dat de huidige tekst van artikel 2 voor kritiek vatbaar is omdat, enerzijds, de te financieren initiatieven niet duidelijk genoeg worden gedefinieerd als initiatieven die binnen het raam van door de federale overheid toevertrouwde opdrachten of taken dienen te worden ontwikkeld en, omdat anderzijds onvoldoende tot uiting komt dat de toevertrouwde opdrachten of taken betrekking hebben op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. De bij wijze van verduidelijking in artikel 2 opgenomen opsomming van domeinen waarop de te ontwikkelen initiatieven betrekking kunnen hebben, vermag dat laatste gebrek niet te verhelpen. Het tegendeel is het geval aangezien die domeinen deels een reeks aangelegenheden bestrijken die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren : zo raakt de "sociale integratie" tal van aangelegenheden die, onder de noemer "bijstand aan personen", aan de gemeenschappen zijn toegewezen, zoals het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), het beleid inzake het onthaal en de integratie van inwijkelingen (artikel 5, § 1, II, 3°, van die wet) of de jeugdbescherming (artikel 5, § 1, II, 6°, van die wet). Zo ook kunnen bepaalde initiatieven inzake tewerkstelling het terrein betreden van de bevoegdheden die terzake aan de gewesten toekomen (artikel 6, § 1, IX, van die wet).

.../...

Conclusie is dan ook dat artikel 2 van het ontwerp in het licht van hetgeen voorafgaat moet worden herwerkt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp bevat slechts een zeer vage omschrijving van de projecten die voor steunverlening in aanmerking komen en vermeldt in het geheel niets over de voorwaarden die voor het verkrijgen van die steun moeten zijn vervuld. Die vaststelling valt wellicht te verklaren vanuit het gegeven dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat die punten voor elk project afzonderlijk zullen worden geregeld in de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde overeenkomsten tussen de federale Staat en de betrokken plaatselijke overheden.

Een dusdanige onbegrensde bevoegdheidsafstand, die betrekking heeft op de essentie van de te regelen aangelegenheid, roept niet alleen de zo-even uiteengezette bezwaren op bevoegdheidsrechtelijk vlak op, maar is eveneens moeilijk in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen die het optreden van de wetgevende macht beheersen (1). Die beginselen vereisen dat de wetgever de basisregels vaststelt die de normalerwijze door hem te regelen aangelegenheden beheersen.

(1) Zie in die zin onder meer het advies L. 28.651/2 van 22 februari 1999 bij een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen" (Parl. St. Kamer, 1998-99, nr. 2113/1).

Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Dat vereiste van een betekenisvol optreden van de wetgever klemt des te meer nu ook uit artikel 12 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, voortvloeit dat de essentiële bestanddelen van een subsidieregeling door de wetgever moeten worden bepaald, hetzij in een organieke wet, hetzij, bij wijze van uitzondering, in een bijzondere bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

Conclusie is derhalve dat de aard van de te verstrekken steun en de essentiële voorwaarden waaronder die steun kan worden verleend, in het ontwerp zelf moeten worden bepaald (1).

2. Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij in de Grondwet is geregeld, bij de Koning, terwijl de Koning krachtens artikel 96, eerste volzin, van de Grondwet zijn ministers

(1) Tot eenzelfde conclusie kwam de Raad van State, afdeling wetgeving, met betrekking tot de zogenaamde "Veiligheidscontracten" in zijn advies L. 22.975/2 van 16 december 1993 over een voorontwerp van wet "sociale bepalingen" (Parl. St. Senaat, 1993-94, nr. 980/1, p. 142 e.v.)
Zie ook het advies L. 28.651/2 van 22 februari 1999 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen" (Parl. St. Kamer, 1998-99, nr. 2113/1).

benoemt en ontslaat. Uit die grondwetsbepalingen vloeit voort dat het in beginsel aan de Koning toekomt om, met inachtneming van de andere grondwettelijke bepalingen terzake, de organisatie en de werking van de uitvoerende macht - en met name van de regering - te regelen. Uit die bevoegdheid volgt dat het in beginsel de Koning is die bevoegd is om ministeriële comités op te richten en de bevoegdheden ervan te bepalen, en om te bepalen welke ministers in welke aangelegenheden ontwerpen van koninklijke besluiten voordragen. Van dat beginsel kan slechts worden afgeweken wanneer bijzondere omstandigheden, eigen aan de te regelen aangelegenheid, zulks verantwoorden.

Op verschillende plaatsen in het ontwerp wordt bepaald welke ministers bevoegd zijn om ontwerpen van koninklijke besluiten voor te dragen, terwijl in artikel 3 een interministerieel comité wordt ingesteld. Het staat aan de wetgever om te oordelen of er te dezen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die dergelijke bepalingen kunnen verantwoorden.

3. Onverminderd de sub 2 gemaakte opmerking, moet worden vastgesteld dat het onduidelijk is wie beslist over de goedkeuring van de projecten die in aanmerking komen voor de in artikel 2 bedoelde financiële tegemoetkoming en welke procedure hierbij dient te worden gevolgd. In artikel 2 wordt bepaald dat de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit de plaatselijke overheden aanwijst waaraan een financiële tegemoetkoming wordt toegekend voor de realisatie van projecten ("initiatieven"), terwijl

.../...

artikel 3, vijfde lid, aan het interministeriële comité als bedoeld bij het vierde lid van dat artikel, de bevoegdheid lijkt te verlenen om de projecten goed te keuren. Artikel 4 bepaalt dan weer dat de Minister van Werkgelegenheid, na akkoord van het in artikel 3 bedoelde interministeriële comité, instaat "voor de betaling, onder de vorm van een toelage voor de realisatie van de in (dat) artikel bedoelde initiatieven aan de plaatselijke overheden, aangesteld overeenkomstig artikel 2".

Mocht het in de bedoeling liggen in twee onderscheiden fasen te voorzien, waarbij eerst de lokale besturen die voor financiële ondersteuning in aanmerking komen, worden aangewezen, en pas daarna de ingediende projecten worden goedgekeurd, dan dienen die twee fasen duidelijk van elkaar te worden onderscheiden, waarbij moet worden gepreciseerd wie in elke fase de beslissende overheid is en welke procedure in elk van die fasen moet worden gevolgd.

4. Het ontwerp dient te worden vervolledigd met een memorie van toelichting, een begroetingsformule, een voordrachtformule en een indieningsbesluit, en dient te worden ondertekend door de voordragende ministers, met vermelding van hun titel.

5. De artikelen die volgen op artikel 1 dienen te worden aangeduid als "Art. 2.", "Art. 3.", ... enz.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKSTOpschrift

In het opschrift van de ontworpen wet wordt verwezen naar het "grootstedenbeleid", terwijl uit de tekst van het ontwerp nergens blijkt dat de erin vervatte regels enkel betrekking hebben op de grootsteden. Volgens de door de gemachtigde van de regering aan de auditeur-verslaggever verstrekte inlichtingen, zou het in de bedoeling liggen de in het ontwerp opgenomen regels eerst toe te passen met betrekking tot de grootsteden, en in een tweede stadium op andere steden. Het kan dan ook aanbeveling verdienen om in het opschrift het woord "grootstedenbeleid" te vervangen door de woorden "stedelijk beleid" en de tekst te stellen als volgt :

"Voorontwerp van wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de gemeenten en verenigingen een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid".

Artikel 1

Men redigere de Nederlandse tekst van artikel 1 als volgt :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet".

.../...

Artikel 2

1. Er dient te worden verduidelijkt welke overheden worden bedoeld met de term "plaatselijke overheden" (1).

2. Conform hetgeen met betrekking tot de bevoegdheid van de federale wetgever is opgemerkt, dienen de voor financiering in aanmerking komende projecten te worden heromschreven. Afgezien daarvan dient ook te worden verduidelijkt wat wordt bedoeld met de "projecten die verband houden met de bevoegdheid van de Regie der Gebouwen".

3. In de Nederlandse tekst van artikel 2 schrijven men :

- "op de voordracht van" in plaats van "op voordracht van";
- "wijst de Koning de plaatselijke overheden aan" in plaats van "stelt de Koning de plaatselijke overheden vast";
- "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Minister-raad" in plaats van "bij besluit, waarover in de Ministerraad beraadslaagd werd";

(1) In dit verband dient te worden opgemerkt dat in het opschrift enkel gewag wordt gemaakt van "gemeenten en verenigingen".

- "een financiële tegemoetkoming" in plaats van "een toelage" (1).

Artikel 3

1. De juiste aard en inhoud van de in artikel 3 bedoelde overeenkomst moet worden verduidelijkt. Zoals reeds is opgemerkt kunnen die overeenkomsten niet als doel hebben de basisvoorwaarden te bepalen waaronder de in artikel 2 bedoelde financiële tegemoetkoming wordt verleend.

2. De draagwijdte van artikel 3, tweede lid, moet duidelijker uit de tekst naar voren komen. Zo moet, onder meer, worden verduidelijkt of de in de tweede volzin bedoelde subsidie rechtstreeks aan de betrokken verenigingen wordt toegekend.

3. In de Nederlandse tekst van artikel 3, derde lid, is sprake van "in te staan voor de naleving" terwijl in de Franse tekst sprake is van "s'assurer du respect". Deze discordantie dient te worden verholpen.

4. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 3, derde lid, "De in het eerste lid bedoelde overeenkomst" in plaats van "De in lid 1 bedoelde overeenkomst" en "de doelstellingen die in de in het eerste lid bedoelde

(1) Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot artikel 4.

overeenkomst zijn omschreven" in plaats van "de doelstellingen die door de ondertekende plaatselijke overheid aangekondigd worden".

5. Uit de tweede volzin van artikel 3, vijfde lid, lijkt voort te vloeien dat het in artikel 3, vierde lid, bedoelde interministeriële comité beslist over de goedkeuring van de ingediende projecten. Indien zulks effectief in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt, zou de tekst van artikel 3, vijfde lid, in die zin kunnen worden verduidelijkt.

6. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de financiële tegemoetkoming bij niet-naleving van de in artikel 3, eerste lid, bedoelde overeenkomst, slechts op voorstel van de Minister van Werkgelegenheid en na akkoord van het in artikel 3, vierde lid, bedoelde interministeriële comité kan worden teruggevorderd. Te dien aanzien moet er op worden gewezen dat krachtens artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, tot onmiddellijke terugbetaling van de hem door het Rijk verleende toelage is gehouden, onder meer, "de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de toelage verleend werd" (artikel 57, eerste lid, 1°) en "(de toelagetrekker) die de toelage niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij verleend werd" (artikel 57, eerste lid, 2°). Vraag is wat een afwijking op die regels verantwoordt.

.../...

Artikel 4

1. Artikel 4, eerste lid, dient op taalkundig vlak te worden herwerkt.

2. De bevoegdheid van de Koning om de wet uit te voeren en hiertoe de nodige besluiten te nemen, vloeit rechtstreeks voort uit artikel 108 van de Grondwet. Het staat derhalve niet aan de wetgever om de Koning te belasten met de uitvoering van een wet.

Indien artikel 4, derde lid, (dat dan in een afzonderlijk artikel zou moeten worden opgenomen) enkel de verplichting beoogt op te leggen dat de uitvoeringsbesluiten van de ontworpen wet in de Ministerraad zouden worden overlegd, dient die bepaling als volgt te worden geredigeerd :

"De besluiten genomen ter uitvoering van deze wet, worden in de Ministerraad overlegd."

SLOTOPMERKING

De indeling van het ontwerp is voor verbetering vatbaar.

Zo verdient het aanbeveling de procedurele bepalingen van artikel 3, vierde en vijfde lid, onder te brengen in een afzonderlijk artikel, dat dan artikel 4 zou worden.

.../...

Ook artikel 3, zesde lid, kan beter worden ondergebracht in een afzonderlijk artikel, dat dan, als artikel 6, zou kunnen aansluiten op het bestaande artikel 4, eerste en tweede lid, dat dan artikel 5 zou worden.

Tot slot dient het huidige derde lid van artikel 4 na aanpassing te worden opgenomen als een afzonderlijk slot-artikel, dat dan artikel 7 zou worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait

"que la loi en projet doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2000 et, qu'à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire. En outre, il importe que les moyens octroyés aux communes dans le cadre de leur budget 2000 puissent effectivement être utilisés en 2000 afin qu'elles puissent articuler les initiatives qu'elles envisagent de faire financer par le Gouvernement fédéral avec les programmes de revitalisation urbaine financés par les Régions ou par les fonds structurels européens, à propos desquels les dossiers sont actuellement en cours d'examen par la Commission européenne.

De même, l'avant-projet soumis à Votre avis a pour objet d'habiliter le Gouvernement à mettre en oeuvre une politique pour laquelle une provision budgétaire a été inscrite dès le budget 2000.

Enfin, la politique que le Gouvernement entend ainsi mettre en oeuvre a pour objet de financer des initiatives locales relevant des compétences dévolues à l'Etat, dans des quartiers en difficulté. La mise en oeuvre de ce programme revêt, dans ces zones précarisées, une urgence incontestable".

*

* *

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend déterminer les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat fédéral en vue de la mise en oeuvre de certains projets, notamment

.../...

en matière d'intégration sociale, d'emploi et de lutte contre la criminalité urbaine, ainsi que de projets liés à la compétence de la Régie des bâtiments (article 2). L'aide accordée pourra également comprendre une intervention en faveur d'associations oeuvrant dans les secteurs concernés (article 3, alinéa 2, première phrase) (1). Les autorités locales concernées seront désignées par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article 2).

Les initiatives soutenues feront l'objet d'une convention conclue entre l'Etat fédéral, représenté par le ministre compétent, et l'autorité locale concernée (article 3, alinéa 1er).

Cette convention déterminera entre autres quel service s'assure du respect des objectifs "affichés par l'autorité locale signataire" (article 3, alinéa 3). Un comité interministériel donnera son accord à la conclusion des conventions (articles 3, alinéa 5, et 4, alinéa 1er), veillera au respect des conventions conclues et, en cas de non-respect d'une convention, récupérera en tout ou en partie l'intervention de l'Etat fédéral (article 3, alinéas 4 et 6).

(1) L'article 3, alinéa 2, seconde phrase, du projet ajoute encore que, sur la proposition des Ministres de l'Emploi, de l'Intégration sociale, de l'Intérieur et du Ministre chargé de la tutelle sur la Régie des bâtiments, le Roi "peut allouer une subvention".

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

Le projet soumis pour avis contient des dispositions relatives à l'aide financière accordée aux autorités locales lorsque ces dernières concluent avec l'autorité fédérale une convention en vue de la mise en oeuvre d'initiatives dans le cadre de la politique urbaine. Le projet règle ainsi un aspect du financement des autorités locales précitées.

En matière de financement des pouvoirs subordonnés, le législateur fédéral n'a conservé qu'une compétence restreinte : en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale n'est compétente en matière de financement des pouvoirs subordonnés que dans la mesure où il s'agit du "financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public (...) lorsque les missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale (...)". Les communautés et les régions ont une même compétence en ce qui concerne les missions qu'elles confient aux pouvoirs subordonnés et qui ont trait aux matières pour lesquelles elles sont respectivement compétentes (1).

(1) Cette compétence, qui s'inscrit dans le cadre du pouvoir associé, doit se distinguer de la compétence des régions, visée à l'article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, concernant le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces et qui a trait aux "modes de financement (...) en vertu desquels (ces pouvoirs) sont financés suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique". (Doc. Parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 18). Il s'agit essentiellement ici du financement des tâches que les communes, les agglomérations et les provinces accomplissent dans le cadre de leur autonomie.

La compétence que l'article 6, § 1er, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie à l'autorité fédérale en matière de financement des communes suppose la présence des deux éléments suivants :

- l'attribution, par l'autorité fédérale, de missions ou tâches aux pouvoirs subordonnés;
- un lien apparent entre ces missions ou tâches et les compétences de l'autorité fédérale.

L'exercice de cette compétence suppose que ces missions ou tâches soient définies avec précision (1) et à l'avance (2).

L'autorité fédérale peut néanmoins permettre aux pouvoirs subordonnés concernés de préciser le contenu concret des missions ou tâches attribuées, compte tenu des circonstances locales et même de déterminer, dans le cadre d'un ensemble de tâches défini au préalable, quelles tâches seront assumées.

Appliquant cette observation au projet soumis pour avis, on peut considérer que le texte actuel de l'article 2 est sujet à critiques dès lors que, d'une part, les initiatives à financer ne sont pas définies avec suffisamment de précision en tant qu'initiatives devant être mises en oeuvre dans le cadre de missions ou tâches attribuées par l'autorité fédérale et que, d'autre part, il n'apparaît pas

(1) En raison du lien requis avec les compétences fédérales.

(2) En raison du fait que le financement s'inscrit dans le cadre du pouvoir associé.

suffisamment que les missions ou tâches attribuées concernent des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale. L'énumération de domaines auxquels peuvent avoir trait les initiatives à mettre en oeuvre, énumération qui figure à l'article 2 à titre de précision, ne peut pallier cette dernière lacune. Elle induit plutôt l'effet inverse, étant donné que ces domaines couvrent en partie une série de matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions : ainsi, "l'intégration sociale" concerne de nombreuses matières qui, sous le dénominateur "assistance aux personnes", ont été attribuées aux communautés, comme la politique en matière d'aide sociale (article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980), la politique en matière d'accueil et d'intégration des immigrés (article 5, § 1er, II, 3°, de cette loi) ou la protection de la jeunesse (article 5, § 1er, II, 6°, de cette loi). Ainsi, certaines initiatives en matière d'emploi peuvent également empiéter sur le terrain des compétences revenant à cet égard aux régions (article 6, § 1er, IX, de cette loi).

Force est dès lors de conclure que l'article 2 du projet devra être remanié à la lumière de ce qui précède.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le texte soumis ne comprend qu'une définition très vague des projets pouvant bénéficier d'une aide et ne souffle mot des conditions à remplir pour obtenir cette dernière. Cela s'explique peut-être par le fait que les auteurs du projet considèrent que ces points seront réglés distinctement pour chaque projet dans les conventions, visées à l'article 3 du projet, entre l'Etat fédéral et les autorités locales concernées.

.../...

Non seulement une telle renonciation illimitée à l'exercice d'une compétence qui a trait à l'essence de la matière à régler, appelle les objections qui viennent d'être évoquées sur le plan de la répartition des compétences, mais elle est également difficilement conciliable avec les principes constitutionnels régissant l'intervention du pouvoir législatif (1). Ces principes requièrent que le législateur fixe à tout le moins les principes de base pour les matières qu'il lui appartient normalement de régler.

Ce procédé assure qu'un débat peut avoir lieu au sein d'une assemblée délibérante démocratiquement élue au sujet de l'essence de la réglementation.

Cette exigence d'une intervention significative du législateur est d'autant plus pertinente qu'il découle également de l'article 12 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, que les éléments essentiels d'un régime de subventions doivent être fixés par le législateur, soit dans une loi organique soit, à titre d'exception, dans une disposition spéciale du budget général des dépenses.

(1) Voir en ce sens, notamment, l'avis L. 28.651/2 du 22 février 1999 relatif à un avant-projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales" (Doc. Parl. Chambre, 1998-99, n° 2113/1).

Force est dès lors de conclure que la nature de l'aide à accorder et les conditions essentielles auxquelles cette dernière pourra l'être doivent être établies dans le projet même (1).

2. Aux termes de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé dans la Constitution, appartient au Roi, et l'article 96, première phrase, de la Constitution, dispose que le Roi nomme et révoque ses ministres. Il ressort de ces dispositions constitutionnelles qu'il appartient en principe au Roi de régler, dans le respect des autres dispositions constitutionnelles pertinentes, l'organisation et le fonctionnement du pouvoir exécutif, et notamment du gouvernement. Il résulte de cette compétence qu'il appartient en principe au Roi d'instituer des comités ministériels et d'en fixer les compétences, ainsi que de désigner les ministres qui peuvent proposer des projets d'arrêtés royaux dans telle ou telle matière. Il ne peut être dérogé à ce principe que si des circonstances particulières, propres à la matière à régler, le justifient.

Plusieurs dispositions du projet désignent les ministres qui sont compétents pour proposer des projets d'arrêtés royaux, alors que l'article 3 institue un comité

(1) Le Conseil d'Etat, section de législation, est parvenu à la même conclusion en ce qui concerne les "Contrats de sécurité" dans son avis L. 22.975/2 du 16 décembre 1993 sur un avant-projet de loi "dispositions sociales" (Doc. Parl. Sénat, 1993-94, n° 980/1, p. 142 et suiv.) Voir également l'avis L. 28.651/2 du 22 février 1999 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales" (Doc. Parl. Chambre, 1998-99, n° 2113/1).

interministériel. Il appartiendra au législateur de juger si, en l'espèce, il existe des circonstances particulières pouvant justifier pareilles dispositions.

3. Sans préjudice de l'observation formulée au point 2, il convient de constater que le texte ne fait pas apparaître clairement qui décide de l'approbation des projets entrant en ligne de compte pour l'intervention financière visée à l'article 2 et quelle est la procédure à suivre à cet égard. L'article 2 dispose que, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi désigne les autorités locales auxquelles il est octroyé une intervention financière pour la réalisation de projets ("initiatives"), alors que l'article 3, alinéa 5, semble attribuer la compétence d'approuver les projets au comité interministériel visé à l'alinéa 4 de cet article. L'article 4 prévoit par ailleurs que le Ministre de l'Emploi, de l'accord du comité interministériel visé à l'article 3, assure "le paiement, sous la forme d'une allocation aux autorités locales désignées conformément à l'article 2, pour la réalisation des initiatives visées (dans cet) article".

Au cas où l'intention serait de prévoir deux phases distinctes, les pouvoirs locaux qui entrent en ligne de compte pour une aide financière étant tout d'abord désignés et les projets déposés n'étant approuvés qu'ensuite, ces deux phases devraient être clairement dissociées et, pour ce faire, il devrait être précisé qui est, dans chaque phase, l'autorité investie du pouvoir de décision et quelle est la procédure à suivre dans chacune de ces phases.

.../...

4. Le projet doit être complété par un exposé des motifs, une formule de salutation, une formule de proposition ainsi qu'un arrêté de présentation et doit être signé par les ministres proposant avec mention de leur titre.

5. Les articles qui suivent l'article 1er doivent être numérotés "Art. 2.", "Art.3.", etc.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé de la loi en projet fait référence à la "politique des grandes villes", alors qu'il n'apparaît nullement dans le texte du projet que les règles qui y figurent concernent uniquement les grandes villes. Selon les informations communiquées par le délégué du gouvernement à l'auditeur rapporteur, l'intention serait d'appliquer tout d'abord les normes inscrites dans le projet aux grandes villes et, dans un second stade, aux autres villes. Il peut dès lors être recommandé de remplacer, dans l'intitulé, les mots "politique des grandes villes" par "politique urbaine" et de rédiger le texte comme suit :

"Avant-projet de loi déterminant les conditions auxquelles les communes et les associations peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine".

.../...

Article 1er

Il convient de rédiger le texte néerlandais de l'article 1er comme suit :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet".

Article 2

1. Il convient de préciser quelles sont les autorités visées par les mots "autorités locales" (1).

2. Conformément à ce qui a été relevé en ce qui concerne la compétence du législateur fédéral, les projets susceptibles d'être financés doivent être redéfinis. En outre, il y a également lieu de préciser ce qu'il convient d'entendre par les "projets liés à la compétence de la Régie des bâtiments".

3. A l'article 2, on écrira :

- "sur la proposition de" au lieu de "sur proposition de";
- "le Roi désigne les autorités locales" au lieu de "le Roi détermine les autorités locales";

(1) A cet égard, il convient de relever que dans l'intitulé il est uniquement question de communes et d'associations.

et, dans le texte néerlandais :

- "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Minister-raad" au lieu de "bij besluit, waarover in de Minister-raad beraadslaagd werd";
- "een financiële tegemoetkoming" au lieu de "een toelage" (1).

Article 3

1. La nature et la portée exactes de la convention visée à l'article 3 doivent être précisées. Comme il a déjà été relevé, ces conventions ne peuvent avoir pour objectif de déterminer les conditions de base auxquelles est accordée l'intervention financière visée à l'article 2.

2. La portée de l'article 3, alinéa 2, doit apparaître plus clairement dans le texte. Ainsi, il y a lieu, entre autres, de préciser si la subvention visée dans la seconde phrase est directement accordée aux associations concernées.

3. Le texte français de l'article 3, alinéa 3, mentionne "s'assurer du respect" tandis que le texte néerlandais mentionne "in te staan voor de naleving". Il convient de remédier à cette discordance.

(1) La même observation vaut pour l'article 4.

4. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 3, il y a lieu d'écrire "De in het eerste lid bedoelde overeenkomst" au lieu de "De in lid 1 bedoelde overeenkomst" et dans le texte français "des objectifs définis dans la convention visée à l'article 3, alinéa 1er" au lieu de "des objectifs affichés par l'autorité locale signataire".

5. Il semble résulter de la seconde phrase de l'article 3, alinéa 5, que le comité interministériel visé à l'article 3, alinéa 4, décide de l'approbation des projets déposés. Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, le texte de l'article 3, alinéa 5, pourrait être précisé en ce sens.

6. Le Conseil d'Etat comprend mal pourquoi, en cas de non-respect de la convention visée à l'article 3, alinéa 1er, l'intervention financière ne peut être récupérée que sur la proposition du Ministre de l'Emploi et de l'accord du comité interministériel visé à l'article 3, alinéa 4. A cet égard, il convient de signaler qu'en vertu de l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention allouée par l'Etat, notamment, "l'allocataire qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention" (article 57, alinéa 1er, 1°) et "(l'allocataire) qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée" (article 57, alinéa 1er, 2°). La question est de savoir ce qui justifie une dérogation à ces règles.

.../...

Article 4

1. L'article 4, alinéa 1er, doit être remanié sur le plan de la langue.

2. La compétence du Roi pour exécuter les lois et prendre les arrêtés nécessaires à cet effet résulte directement de l'article 108 de la Constitution. Il n'appartient dès lors pas au législateur de charger le Roi de l'exécution d'une loi.

Si l'article 4, alinéa 3 (qui devrait alors figurer dans un article distinct), vise uniquement à imposer l'obligation de délibérer en Conseil des ministres les arrêtés d'exécution de la loi en projet, cette disposition devrait être rédigée comme suit :

"Les arrêtés pris en exécution de la présente loi sont délibérés en Conseil des ministres.".

OBSERVATION FINALE

La structure du projet est susceptible d'amélioration.

Ainsi, il est recommandé de regrouper les dispositions relatives à la procédure figurant à l'article 3, alinéas 4 et 5, dans un article distinct qui deviendrait l'article 4.

.../...

Il est également préférable d'inscrire les dispositions de l'article 3, alinéa 6, dans un article distinct qui pourrait alors, comme l'article 6, faire suite à l'actuel article 4, alinéas 1er et 2, lequel deviendrait l'article 5.

Enfin, la règle énoncée dans l'actuel alinéa 3 de l'article 4 devra, après adaptation, figurer dans un ultime article distinct, qui deviendrait alors l'article 7.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de
afdeling wetgeving,
assesseur de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M. STERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M. STERCK, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN