FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.081/4
DU 6 JUIN 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 9 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "visant à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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.

1. L'avant-projet d'ordonnance a pour objet d'attribuer à certaines communes bruxelloises une subvention visant à améliorer leur situation budgétaire (voir notamment les articles 2 et 3, 3/).

La section de législation du Conseil d'État a déjà été amenée à rappeler quelles sont les compétences régionales en matière de subventions aux communes. Ainsi, elle a fait l'observation suivante à l'égard de l'avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 13 février 2003 portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale :

> "1. L'ordonnance en projet tend à donner délégation au Gouvernement pour accorder, dans les limites des crédits budgétaires, «une ou des subventions spéciales en faveur des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, destinées à la réalisation de tâches d'intérêt public».
>
> La Région dispose, en matière de financement des communes, de deux compétences exclusives l'une de l'autre :
>
> 1/ d'une part, elle est compétente pour «le financement général des communes» (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9/ de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [(1)]), notion qui couvre «les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes (...) sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique» [(2)];
>
> 2/ d'autre part, elle est compétente pour le financement de missions déterminées à remplir par les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières relevant de la compétence de la Région (article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10/, de la loi spéciale, précitée).

---

(1) Rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(2) Doc. parl., Chambre, 516/1 - 1988, p. 18.

> Par conséquent, si la Région peut accorder aux communes des subventions destinées à la réalisation de tâches ou de missions d'intérêt public, c'est non pas en raison de sa compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9/, de la loi spéciale, mais bien sur la base de sa compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10/, et exclusivement dans les matières relevant de la compétence des régions [3].
>
> Il conviendrait donc, en tout état de cause, que l'avant-projet d'ordonnance spécifie que les subventions que le Gouvernement peut attribuer aux communes le sont pour réaliser des tâches d'intérêt public dans les matières régionales" [4].

La section de législation n'aperçoit pas comment la subvention envisagée par l'avant-projet d'ordonnance examiné, qui vise à améliorer la situation budgétaire des communes, pourrait être considérée comme relevant de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10/, de la loi spéciale précitée. Elle n'est en effet pas destinée à financer des missions déterminées à remplir par les communes, missions qui se rapportent exclusivement à des matières relevant de la compétence régionale.

Cette subvention ne pourrait donc relever que du financement général des communes, visé à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9/, de la loi spéciale précitée. Les critères d'attribution de la subvention ne peuvent donc pas être directement liés à une mission ou une tâche spécifique; la Région ne peut donc déterminer l'affectation de cette subvention, comme le fait pourtant l'article 6, § 2, alinéa 1er, 2/, de l'avant-projet d'ordonnance.

Il est par contre loisible à la Région d'intégrer, dans ses critères de détermination du financement général des communes, la situation budgétaire de celles-ci.

---

(3) Voir, dans le même sens, à propos du financement des provinces, l'avis 32.553/4, donné le 17 novembre 2001, sur un avant-projet de décret régional wallon, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (Doc., Cons. rég. wall., 317 (2001-2002), n/ 1).

(4) Avis 34.011/2 donné le 23 octobre 2002 (Doc., C.R.B.-C., 2002-2003, n/ A-385/1). Voir plus récemment l'avis 42.782/4 donné le 7 mai 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "accordant des subventions aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale pour la rénovation d'infrastructures communales consacrées aux crèches. Budget 2007".

2. L'octroi de la subvention envisagée par l'avant-projet d'ordonnance examiné serait subordonnée à la conclusion d'un contrat passé entre la commune et le Gouvernement régional. L'article 3, 3/, de l'avant-projet d'ordonnance définit en effet la subvention comme étant octroyée "en exécution du contrat" (voir également les articles 3, 2/, 5, § 3, 6 à 9, 12 et 13).

Dans l'avis 34.011/2 précité, la section de législation était également confrontée à pareille figure juridique. Elle a fait l'observation générale suivante :

"Selon l'exposé des motifs,

«Afin d'aider les communes à exercer au mieux leurs compétences générales, l'ordonnance prévoit l'octroi de subventions spéciales de la part du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il faut entendre les compétences générales des communes comme étant celles qui sont d'intérêt communal, au sens des articles 41 et 162 de la Constitution coordonnée et de l'article 117 de la Nouvelle loi communale.»

L'article 41 de la Constitution dispose que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution.

Ces principes figurent, notamment, à l'article 162 de la Constitution qui prévoit que les conseils communaux règlent ce qui relève de l'intérêt communal «sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine» (alinéa 2, 2/) et sauf «l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé» (alinéa 2, 6/).

Il résulte de ces dispositions que, sauf intervention de l'autorité de tutelle, la Constitution consacre le principe de l'autonomie communale, lequel, selon la Cour d'arbitrage, «contient la reconnaissance du pouvoir communal comme pouvoir indépendant» [(5)] et, d'autre part, que tout ce qui est d'intérêt communal est attribué au conseil communal. Ces dispositions s'opposent ainsi à ce que d'autres autorités que celles de la commune interviennent directement quant au fond dans les décisions déterminant ce que requiert l'intérêt communal [(6)].

Pour ce qui relève de l'intérêt exclusivement communal, il revient donc aux communes, sous réserve de l'intervention de la tutelle, de décider de manière autonome l'usage qu'elles feront des moyens qui leur sont alloués.

---

(5) Cour d'arbitrage, arrêt n/ 13/91 du 28 mai 1991.

(6) Avis 23.716/9, donné le 23 janvier 1995, sur un avant-projet de décret "relatif à la gestion distincte des hôpitaux gérés par les centres publics d'aide sociale, une association de centres publics d'aide sociale, une intercommunale ou une province".

Dès lors de deux choses l'une : ou bien la Région souhaite subventionner des missions déterminées, et dans ce cas, il doit s'agir de missions qui dépassent l'intérêt exclusivement communal et qui rentrent dans la sphère des compétences régionales; ou bien la Région veut «aider les communes à exercer au mieux leurs compétences générales», définies comme «étant toutes celles qui sont d'intérêt communal, au sens des articles 41 et 162 de la Constitution», et dans ce cas, elle ne peut assortir cette aide de conditions telles que, fût-ce par le biais d'un mécanisme contractuel, elles porteraient atteinte à l'autonomie communale [7] [8]".

Comme on l'a vu plus haut, l'avant-projet d'ordonnance examiné ne peut être rangé que dans la seconde hypothèse. Le législateur régional doit donc respecter l'autonomie communale. Conformément à l'article 162 de la Constitution, le contrôle exercé par la Région sur l'affectation des subventions "devrait se limiter à vérifier que les investissements dont le subventionnement est demandé ne viole pas la loi et ne blesse pas l'intérêt général. Ce contrôle de conformité à l'intérêt général n'emporte pas le pouvoir pour l'autorité de tutelle, se fondant sur les priorités régionales, de substituer son appréciation de ce qui est opportun du point de vue de l'intérêt provincial ou communal à celle de l'autorité locale en charge de cet intérêt" [9].

Les mécanismes mis en place par l'avant-projet d'ordonnance examiné ne peuvent donc être admis au regard des observations qui précèdent.

---

(7) Comme l'écrivent F. Delperée et S. Depré,
"les autorités -notamment régionales - qui, par la voie de dotations, procurent aux collectivités locales la part essentielle de leurs moyens peuvent les astreindre à concevoir et à mettre en oeuvre des plans de maîtrise ou de rationalisation de leurs dépenses. Elles peuvent également subordonner l'octroi de moyens supplémentaires à la signature d'engagements politiques et administratifs - qui peuvent être inscrits dans un contrat - (...)." (Le système constitutionnel de la Belgique, Rép. not., Bruxelles, Larcier, 1998, p. 65).
Les mêmes auteurs soulignent également :
"l'usage des dotations qui sont allouées aux collectivités locales fait l'objet de vérifications particulières. Elles sont l'oeuvre d'autorités gouvernementales. Celles-ci ne sauraient, cependant, se prévaloir de cette mission de contrôle a posteriori pour prétendre dicter aux autorités locales l'usage qu'elles doivent faire de leurs moyens ou pour infléchir leurs modes d'organisation ou de fonctionnement." (Op. cit., p. 67).

(8) À propos des rapports entre le financement des collectivités locales et le respect de leur autonomie, voir également l'avis 32.553/4, précité.

(9) Avis de la section de législation du Conseil d'État 36.535/4 donné le 3 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 29 avril 2004 relatif aux travaux subsidiés (Doc., Cons. rég. wall., 2003-2004, n/ 686/1).

Si le législateur ordonnanciel estime nécessaire d'intervenir dans la matière du financement général des communes et, notamment, des communes en difficulté, il lui incombe de le faire soit *a priori* lors de la fixation des critères de détermination du financement des communes ainsi que cela a été exposé ci-avant, soit lors de l'exercice de la tutelle sur les budgets communaux.

3. De manière tout aussi fondamentale et quel que soit par ailleurs le système de financement des communes dans lequel il convient de se situer, la section de législation du Conseil d'État a également rappelé [(10)] que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, les éléments essentiels de la réglementation envisagée, même si celle-ci n'est pas réservée au législateur par la Constitution ou les lois spéciales de réformes institutionnelles, doivent figurer dans le texte même de la loi, du décret ou de l'ordonnance. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

L'avant-projet d'ordonnance examiné habilite le Gouvernement, sans autre précision, à compléter la liste des éléments devant figurer dans le dossier de candidature des communes (article 4, § 2, alinéa 2), à compléter le contenu du contrat (article 6, § 2, alinéa 2) et, surtout, à déterminer le montant de la subvention, sans que l'avant-projet d'ordonnance n'énonce aucun critère (articles 5, § 3 et 10).

Des délégations aussi larges ne sauraient être admises.

4. Par ailleurs, dans le cadre des dispositions qu'il lui incombe d'arrêter, le législateur ordonnanciel doit particulièrement veiller à ce qu'entre les allocataires, les règles d'octroi des subventions doivent satisfaire au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui implique que les conditions d'octroi de la subvention soient, pour l'essentiel, fixées dans l'ordonnance. Une juxtaposition de conventions au cours d'un

---

(10) En ce sens l'avis 34.011/2 précité.

même exercice budgétaire ou au cours d'une plus longue période ne satisfait pas au respect de la règle constitutionnelle. À la lecture de l'ordonnance, les communes candidates doivent en effet savoir si elles répondent aux conditions d'octroi de la subvention et pouvoir raisonnablement en évaluer le montant, notamment en vue de prendre les décisions adéquates quant à leur gestion budgétaire et financière. La négociation singulière d'une subvention entre chaque commune candidate et le Gouvernement [(11)] ne répond manifestement pas au caractère organique d'une subvention. L'absence de critères d'octroi objectifs dans l'ordonnance expose les différents demandeurs qui entrent dans son champ d'application à s'interroger en effet sur le respect effectif et égal des principes précités [(12)].

Dans ce cadre, il ne peut être admis de laisser au Gouvernement, comme le fait l'article 10 de l'avant-projet d'ordonnance, le soin de répartir "l'enveloppe des engagements budgétaires destinés à améliorer la situation budgétaire des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, selon les modalités qu'il détermine".

C'est en effet dans l'ordonnance que doivent être déterminés les critères d'octroi de cette enveloppe, à tout le moins dans leurs conditions essentielles.

5. Compte tenu du caractère fondamental des observations qui précèdent, l'avant-projet d'ordonnance n'a pas été examiné plus avant.

---

(11) Négociation, par ailleurs, susceptible d'être réitérée dans le temps, le cas échéant à la suite d'une initiative unilatérale du Gouvernement (article 6, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance), ce qui en outre dénature la notion même de contrat.

(12) Voir l'avis 36.678/4, donné le 22 mars 2004, sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique (Doc. Parl. C. fr., 2003/2004, n/ 536/1).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

FP

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.081/4
VAN 6 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 mei 2007 door de Minister-President van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe aan sommige Brusselse gemeenten een toelage toe te kennen voor de verbetering van hun budgettaire toestand (zie inzonderheid de artikelen 2 en 3, 3/).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft zich reeds genoodzaakt gezien te wijzen op de bevoegdheden van de gewesten inzake het verlenen van steun aan de gemeenten. Zo heeft ze de volgende opmerking gemaakt over het voorontwerp van ordonnantie dat heeft geleid tot de ordonnantie van 13 februari 2003 houdende de toekenning van bijzondere subsidies aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest :

> "1. De ontworpen ordonnantie strekt ertoe aan de Regering de bevoegdheid op te dragen om binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten «een of meer bijzondere subsidies ten voordele van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (te) verlenen, bestemd voor de verwezenlijking van taken van algemeen belang».
>
> Het gewest beschikt inzake de financiering van de gemeenten over twee elkaar uitsluitende bevoegdheden :
>
> 1/ enerzijds is het gewest bevoegd voor «de algemene financiering van de gemeenten» (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [(1)]), welke notie «de financieringswijzen (omvat) door middel waarvan de gemeenten (...) gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks zijn gebonden aan een specifieke opdracht of taak» [(2)];

---

(1) Welke bepaling op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is verklaard bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(2) Gedr. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 18.

2/ anderzijds is het gewest bevoegd voor de financiering van door de gemeenten uit te voeren opdrachten, doch alleen wanneer die opdrachten betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor het gewest bevoegd is (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10/, van de voornoemde bijzondere wet).

Het gewest kan de gemeenten bijgevolg subsidies verlenen voor het vervullen van opdrachten of taken van algemeen belang, doch niet op grond van zijn bevoegdheid inzake algemene financiering van de gemeenten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9/, van de bijzondere wet, maar op basis van zijn bevoegdheid inzake financiering van opdrachten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10/, en alleen voor aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn [(3)].

Bijgevolg zou op zijn minst in het voorontwerp van ordonnantie moeten worden aangegeven dat de subsidies die de Regering aan de gemeenten kan verlenen, toegekend worden voor het vervullen van taken van algemeen belang in gewestelijke aangelegenheden" [(4)].

Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk hoe de subsidie waarin het onderzochte voorontwerp van ordonnantie voorziet, die bestemd is voor de verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten, zou kunnen worden geacht te vallen onder artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10/, van de voormelde bijzondere wet. Ze is immers niet bestemd om bepaalde door de gemeenten te vervullen taken te financieren, die uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder de bevoegdheden van de gewesten.

Deze subsidie zou dus alleen verband kunnen houden met de algemene financiering van de gemeenten, bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9/, van de voormelde bijzondere wet. De criteria voor toekenning van de subsidie kunnen dus niet rechtstreeks verband houden met een specifieke opdracht of taak; het gewest kan dus niet de bestemming van deze subsidie bepalen, zoals artikel 6, § 2, eerste lid, 2/, van het voorontwerp van ordonnantie nochtans wel doet.

---

(3) Zie, in dezelfde zin, in verband met de financiering van de provincies, advies 32.553/4, dat op 17 november 2001 is gegeven over een voorontwerp van Waals decreet, dat geleid heeft tot het decreet van 21 maart 2002 tot inrichting van het partnerschap en de algemene financiering van de Waalse provincies (Gedr. St. C.R.W., 317 (2001-2002), nr. 1).

(4) Advies 34.011, gegeven op 23 oktober 2002 (Gedr. St., BHR, 2002-2003, nr. A-385/1). Zie, meer recentelijk, advies 42.782/4, gegeven op 7 mei 2007 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van toelagen aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de renovatie van gemeentelijke infrastructuren bestemd voor de kinderkribben. Begroting 2007".

Het staat het Gewest bijgevolg vrij om in zijn criteria voor de bepaling van de algemene financiering van de gemeenten de budgettaire situatie van de gemeenten op te nemen.

2. De toekenning van de subsidie waarin het onderzochte voorontwerp van ordonnantie voorziet zou dus afhankelijk worden gesteld van het sluiten van een overeenkomst tussen de gemeente en de gewestregering. Artikel 3, 3/, van het voorontwerp van ordonnantie omschrijft de subsidie immers als toegekend "ter uitvoering van de overeenkomst" (zie ook de artikelen 3, 2/, 5, § 3, 6 tot 9, 12 en 13).

In het voornoemde advies 34.011/2 had de afdeling wetgeving eveneens te maken met een dergelijke rechtsfiguur. Ze heeft de volgende algemene opmerking gemaakt :

"Volgens de memorie van toelichting,

«(voorziet) de ordonnantie (...) in de toekenning van bijzondere subsidies door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de gemeenten te helpen hun algemene bevoegdheden beter uit te oefenen. Onder de algemene bevoegdheden van de gemeenten wordt verstaan alle bevoegdheden van gemeentelijk belang, zoal bepaald in artikel 41 en 162 van de gecoördineerde Grondwet, en in artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet.»

Artikel 41 van de Grondwet bepaalt dat de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.

Die beginselen zijn inzonderheid te vinden in artikel 162 van de Grondwet naar luid waarvan de gemeenteraden regelen wat van gemeentelijk belang is "behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald" (tweede lid, 2/) en onverminderd «het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad» (tweede lid, 6/).

Uit deze bepalingen blijkt dat, hoewel de toezichthoudende overheid kan optreden, het beginsel van de gemeentelijke autonomie door de Grondwet wordt bekrachtigd, welk beginsel, volgens het Arbitragehof «de erkenning van de gemeentelijke macht als onafhankelijke macht (bevat)» [(5)] en, bovendien, dat alles wat van gemeentelijk belang is aan de gemeenteraad is opgedragen. Die bepalingen staan eraan in de weg dat andere overheden dan die van de gemeente rechtstreeks

---

(5) Arbitragehof, arrest nr. 13/91 van 28 mei 1991.

betrokken worden bij de inhoud van beslissingen tot bepaling van hetgeen door het gemeentelijk belang wordt vereist [6].

Het staat dan ook aan de gemeenten om, voor hetgeen onder het uitsluitend gemeentelijk belang ressorteert, op autonome wijze te beslissen op welke wijze zij de middelen die hun worden toegekend, zullen gebruiken, weliswaar onder voorbehoud van het optreden van de toezichthoudende overheid.

Het is dan ook van tweeën één : ofwel wil het gewest subsidies verlenen voor welbepaalde opdrachten, in welk geval het moet gaan om opdrachten die verder reiken dan het exclusief gemeentelijk belang en die binnen de sfeer van de gewestelijke bevoegdheden vallen; ofwel wenst het gewest «de gemeenten te helpen hun algemene bevoegdheden beter uit te oefenen», welke bevoegdheden gedefinieerd worden als «alle bevoegdheden van gemeentelijk belang, zoals bepaald in artikel 41 en 162 van de Grondwet», in welk geval die hulp niet kan worden gekoppeld aan voorwaarden die de gemeentelijke autonomie in het gedrang zouden brengen, zelfs indien die voorwaarden in een overeenkomst zouden worden vastgelegd [7] [8]".

Zoals hierboven gesteld is, kan het onderzochte voorontwerp van ordonnantie alleen tot het tweede geval gerekend worden. De ordonnantiegever moet bijgevolg de gemeentelijke autonomie in acht nemen. Overeenkomstig artikel 162 van de Grondwet zou bij het toezicht door het gewest op de aanwending van de subsidies alleen moeten worden nagegaan of de investeringen waarvoor om steun wordt verzocht niet in strijd zijn met de wet en het algemeen belang niet schaden. Dit onderzoek op strijdigheid

---

(6) Advies 23.716/9, dat op 23 januari 1995 is gegeven over een voorontwerp van decreet "relatif à la gestion distincte des hôpitaux gérés par les centres publics d'aide sociale, une association de centres publics d'aide sociale, une intercommunale ou une province".

(7) F. Delperée en S. Depré schrijven in dit verband het volgende :
"les autorités -notamment régionales - qui, par la voie de dotations, procurent aux collectivités locales la part essentielle de leurs moyens peuvent les astreindre à concevoir et à mettre en oeuvre des plans de maîtrise ou de rationalisation de leurs dépenses. Elles peuvent également subordonner l'octroi de moyens supplémentaires à la signature d'engagements politiques et administratifs - qui peuvent être inscrits dans un contrat - (...).". (Le système constitutionnel de la Belgique, Rép. not., Brussel, Larcier, 1998, p. 65).
Dezelfde auteurs hebben voorts het volgende benadrukt :
"l'usage des dotations qui sont allouées aux collectivités locales fait l'objet de vérifications particulières. Elles sont l'oeuvre d'autorités gouvernementales. Celles-ci ne sauraient, cependant, se prévaloir de cette mission de contrôle a posteriori pour prétendre dicter aux autorités locales l'usage qu'elles doivent faire de leurs moyens ou pour infléchir leurs modes d'organisation ou de fonctionnement." (Op. cit., p. 67).

(8) In verband met de relaties tussen de financiering van de plaatselijke collectiviteiten en de eerbiediging van hun autonomie, zie eveneens het voormelde advies 32.553/4.

met het algemeen belang brengt voor de toezichthoudende overheid niet de bevoegdheid mee om, op basis van de gewestelijke prioriteiten, haar beoordeling van wat uit het oogpunt van het provinciaal of gemeentelijk belang opportuun is in de plaats te stellen van het oordeel van de lokale overheid die bevoegd is voor de bescherming van dit belang [(9)].

De procedés die door het onderzochte voorontwerp van ordonnantie worden ingesteld zijn dus in het licht van de voorgaande opmerkingen niet aanvaardbaar.

Indien de ordonnantiegever het noodzakelijk acht op te treden in de aangelegenheid van de algemene financiering van de gemeenten, inzonderheid van de gemeenten in moeilijkheden, behoort hij dit te doen ofwel *a priori* bij de vaststelling van de criteria voor de bepaling van de financiering van de gemeenten zoals dit hierboven uiteengezet is, ofwel bij de uitoefening van het toezicht op de gemeentebegrotingen.

3. Even fundamenteel en bovendien ongeacht het systeem van financiering van de gemeenten waarbij dient te worden aangebracht, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State er reeds herhaaldelijk op heeft gewezen [(10)] dat, teneinde de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht te laten samengaan, de belangrijkste aspecten van de in het vooruitzicht gestelde regelgeving, zelfs als die regelgeving krachtens de Grondwet of de bijzondere wetten tot hervorming der instellingen geen exclusieve bevoegdheid van de wetgever is, in de tekst zelf van de wet, het decreet of de ordonnantie behoren te worden opgenomen. De perken van de aan de Regering verleende delegatie behoren zo nauwkeurig mogelijk te worden bepaald, bij voorkeur door de omstandigheden waarin van die delegatie gebruik kan worden gemaakt, duidelijk te bepalen en door de te nemen maatregelen, althans de grote lijnen ervan, vast te leggen.

Het onderzochte voorontwerp van ordonnantie machtigt de Regering, zonder enige verduidelijking, om de lijst van de gegevens die het aanvraagdossier van de gemeenten dient te bevatten aan te vullen (artikel 4, § 2, tweede lid,), de inhoud van de overeenkomst te vervolledigen (artikel 6, § 2, tweede lid,) en vooral het bedrag van de subsidie te bepalen, zonder dat het voorontwerp van ordonnantie enig criterium bepaalt (artikelen 5, § 3, en 10).

---

(9) Advies 36.535/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 3 maart 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Waals decreet van 29 april 2004 betreffende de gesubsidieerde werken (Gedr. St., C.R.W., 2003-2004, nr. 686/1).

(10) In deze zin het voornoemde advies 34.011/2.

Zulke ruime machtigingen zijn niet aanvaardbaar.

4. In het kader van de bepalingen die de ordonnantiegever behoort vast te stellen, moet hij daarenboven in het bijzonder erop toezien dat ten aanzien van de ontvangers de regels voor de toekenning van de subsidie in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wat impliceert dat de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie in hoofdzaak in de ordonnantie moeten worden bepaald. Door verschillende overeenkomsten in de loop van een zelfde begrotingsjaar of tijdens een langere periode elkaar te laten overlappen wordt de grondwetsbepaling niet in acht genomen. Op grond van de ordonnantie moeten de gemeenten die de subsidie willen aanvragen, immers weten of ze voldoen aan de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie en moeten ze redelijkerwijs het bedrag ervan kunnen inschatten, inzonderheid om de juiste beslissingen te nemen voor hun begrotings- en financieel beheer. Dat tussen elke aanvragende gemeente en de Regering over elke subsidie specifiek wordt onderhandeld [(11)], beantwoordt kennelijk niet aan het organieke karakter van een subsidie. Doordat de ordonnantie geen objectieve toekenningscriteria bevat, kan bij de verschillende aanvragers die onder de werkingssfeer van de ordonnantie vallen de vraag rijzen of de voormelde beginselen werkelijk en billijk in acht zijn genomen [(12)].

In dit kader kan niet worden aanvaard dat, zoals in artikel 10 van het voorontwerp van ordonnantie, het aan de Regering wordt overgelaten "de enveloppe (te verdelen) van de budgettaire vastleggingen die bestemd zijn voor de verbetering van de budgettaire toestand van de gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgens de door haar bepaalde modaliteiten".

Het is immers in de ordonnantie dat de criteria voor de toekenning van deze enveloppe moeten worden bepaald, althans de hoofvoorwaarden daarvoor.

---

(11) Een onderhandeling die trouwens herhaaldelijk kan plaatsvinden, in voorkomend geval op eenzijdig initiatief van de Regering (artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp van ordonnantie), waardoor bovendien het begrip overeenkomst zelf wordt uitgehold.

(12) Zie advies 36.678/4, gegeven op 22 maart 2004, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 12 mei 2004 betreffende de centra voor private archieven in de Franse Gemeenschap van België (Gedr. St., Parl. C. fr., 2003/2004, nr. 536/1).

5. Gelet op de fundamentele aard van de opmerkingen die voorafgaan, is het voorontwerp van ordonnantie niet verder onderzocht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT Ph. HANSE