AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.729/2
DU 13 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 17 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux conventions Eurotops", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. En vertu de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État,

> "(l)e budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions relatives aux dépenses. En l'absence d'une loi organique, tout subside doit faire l'objet dans le budget général des dépenses d'une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

Il en résulte qu'une subvention doit trouver sa source soit dans "une disposition spéciale (du budget) qui en précise la nature", soit dans une "loi organique".

2. Si un régime envisagé de subventionnement se fonde, dans la première hypothèse, sur "une disposition spéciale (du budget) qui en précise la nature", cette dernière ne pourrait avoir de portée que pour l'année budgétaire concernée et elle n'autoriserait pas l'établissement d'un cadre juridique permanent pour l'octroi des subventions envisagées.

Or, il résulte du projet et du dossier qui y est joint que l'intention poursuivie consiste à procurer pareil cadre permanent pour les "interventions(s) financière(s) à la ville de Bruxelles et aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale afin d'intensifier les politiques qu'elles mènent en matière de prévention et plus particulièrement dans la perspective des grandes manifestations lors des Sommets européens et des événements connexes", à l'instar de ce que tendait à prévoir, *mutatis mutandis,* l'arrêté royal du 1er décembre 2003 déterminant les conditions auxquelles les communes doivent satisfaire pour bénéficier d'une allocation financière dans le cadre d'une convention relative à la prévention de la criminalité lors des sommets européens et autres initiatives liées à la fonction internationale de la ville de Bruxelles et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, abrogé par l'article 24 du projet.

Le projet d'arrêté ne saurait donc trouver son fondement dans les dispositions spéciales du budget de l'État prévoyant pareille dépense. Le préambule n'énonce d'ailleurs aucune disposition de ce type au titre du fondement légal du projet.

3. Le projet ne serait donc admissible en son principe que s'il puise un fondement légal dans une "loi organique" qui prévoirait la subvention.

L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, en ce qu'il prévoit l'octroi de "subventions aux zones de police locale et aux communes, liées à la sécurité découlant de l'organisation de Sommets européens à Bruxelles", constitue cette "loi organique", même s'il eût été préférable que cette disposition fût plus complète, spécialement, au minimum, quant aux éléments essentiels relatifs à la détermination du montant de la subvention et à ses conditions d'octroi; la fragilité de ce fondement juridique ne saurait toutefois dispenser la section de législation du Conseil d'État de l'examen du projet, qui tend à en assurer la mise en oeuvre.

.../...

4. Il résulte de l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, *in fine*, que les subventions "peuvent être octroyées aux conditions fixées par le Roi". Ces subventions sont à la charge d'un "sous-fonds" créé par les articles 2 et 4 de la loi du 10 août 2001, précitée, et par l'article 467 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, intitulé "Fonds de financement de certaines dépenses effectuées qui sont liées à la sécurité découlant de l'organisation des Sommets européens à Bruxelles" [(1)].

Sous la réserve exprimée ci-avant quant à la fragilité de ce fondement juridique, le Roi puise donc dans les dispositions législatives précitées, qu'il convient de combiner avec le pouvoir général d'exécution qu'Il tire de l'article 108 de la Constitution, la compétence de préciser à quelles conditions les subventions en question seront octroyées; il s'agit en principe de conditions portant tant sur le fond que sur la procédure, dans le respect de la législation organique en la matière, notamment des articles 55 et suivants des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État en ce qui concerne le contrôle de l'emploi de ces subventions.

5. Il convient toutefois de tenir compte de l'article 5, deuxième phrase, de la même loi du 10 août 2001, aux termes duquel

> "(l)es membres fédéraux du Comité de coopération, après avis du Comité de coopération, décident de l'utilisation des moyens visés à l'article 4".

Compte tenu des principes constitutionnels, tels qu'ils sont consacrés notamment par les articles 33, 37 et 108 de la Constitution, qui n'autorisent en principe l'attribution de pouvoirs d'exécution qu'au Roi, sous la réserve des compétences limitées qui peuvent, sur des questions de détail, être confiées aux ministres, voire, exceptionnellement, à l'administration, l'article 5, deuxième phrase, de la loi du 10 août 2001, précitée ne peut recevoir qu'une interprétation restrictive : elle n'attribue aux

---

(1) Fonds budgétaire 13-X inscrit dans la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires; la création de ce fonds budgétaire fait suite à une observation de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 34.328/1/2/3/4 donné le 31 octobre 2002 sur les articles 419 à 421 de l'avant-projet devenu la loi-programme (I) du 24 décembre 2007, précitée (observation n/ 2).

"membres fédéraux du Comité de coopération" que la seule compétence d'octroi des subventions prévues par l'article 4 de la même loi.

6. Si, en conséquence, il se confirme ainsi que le Roi dispose bien du pouvoir d'adopter le projet, il Lui appartient de respecter l'attribution de compétence faite aux "membres fédéraux du Comité de coopération", telle qu'elle résulte de l'article 5, deuxième phrase, de la loi du 10 août 2001, précitée .

Le projet soulève à cet égard les difficultés qui sont exposées ci-après.

7. Le montant de la subvention octroyée à chaque commune est fixé de manière automatique par l'article 9 du projet, aux termes duquel

> "(l)a répartition du montant entre les communes s'effectue selon la clé suivante : 50 % aux communes bénéficiant d'un plan stratégique de sécurité et de prévention au prorata des montants alloués dans ce cadre-là et 50 % répartis en parts égales entre les communes".

Il convient toutefois de prendre en considération les articles 17 à 21 du projet, qui prévoient l'intervention du SPF Intérieur et, sur recours, du Ministre de l'Intérieur.

Il revient à ces autorités, selon le projet, d'opérer un certain nombre de contrôles portant, pour l'essentiel, sur la conformité des dépenses subventionnées avec les règles figurant dans l'arrêté en projet et sur leur concordance avec les objectifs de la convention entre le Ministre de l'Intérieur et la commune dont la conclusion subordonne l'octroi de la subvention, ainsi que le prévoit l'article 3 du projet; selon son article 4, c'est cette convention qui détermine également les actions qui forment l'objet des subventions, conformément à cette disposition et à plusieurs autres dispositions du projet.

Les opérations qui se dérouleront à ce stade ne peuvent donc se résumer à une simple mise en oeuvre de modalités administratives de liquidation de la subvention.

Compte tenu de l'importance des actes qui seront posés à cette occasion, qui participent de l'octroi effectif des subventions, ils ne peuvent relever de la compétence du SPF Intérieur ni de celle du Ministre de l'Intérieur, mais, conformément à l'article 5, deuxième phrase, de la loi du 10 août 2001, précitée, de celle des "membres fédéraux du Comité de coopération, après avis du Comité de coopération" prévu par l'article 43 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Le projet sera revu sur ce point.

8. Il en va de même en ce qui concerne la conclusion des conventions entre les communes concernées et l'autorité subsidiante, prévues par les articles 3 et 4 du projet. Compte tenu du rôle central de ces conventions dans l'économie générale du système envisagé, c'est également aux autorités désignées par l'article 5 de la loi du 10 août 2001, précitée, c'est-à-dire aux "membres fédéraux du Comité de coopération, après avis du Comité de coopération", qu'il appartient de conclure la convention au nom de l'autorité subsidiante.

Il est rappelé à cet égard que, compte tenu du principe d'égalité et du caractère en principe unilatéral du mécanisme de la subvention, une convention ne peut intervenir en cette matière que pour fixer les aspects de mise en oeuvre concrète ou de détail des actions prévues par les articles 3 à 8 du projet.

9. S'agissant enfin de l'évaluation des projets subventionnés, qui portera, selon l'article 22 du projet, sur "(l)e respect des dispositions de la convention", si elle peut être instruite, comme semble l'envisager cette disposition, par une administration nommément désignée, il résulte également de l'article 5, deuxième phrase, de la loi du 10 août 2001, précitée, qu'il revient aux "membres fédéraux du Comité de coopération, après avis du Comité de coopération", et non au Ministre de l'Intérieur, comme le prévoit l'alinéa 3 de cette disposition, de "fixe(r) le contenu précis (lire : l'objet) et les modalités de présentation de ce rapport", étant entendu que ce dernier doit être présenté au Comité de coopération dans son ensemble : compte tenu du rôle d'avis de ce dernier prévu par l'article 5 de la loi du 10 août 2001, précitée, la remise du rapport ne saurait en effet être limitée à ses seuls "membres fédéraux".

10. C'est sous la réserve de la présente observation générale que l'avis est donné.

Observations particulières

Préambule

1. Compte tenu des observations générales, le préambule commencera par un alinéa mentionnant l'article 108 de la Constitution et l'alinéa 2 du préambule, devenant l'alinéa 3, mentionnera plus précisément l'article 4 de la loi du 10 août 2001, précitée.

2. À l'alinéa 1er, devenant l'alinéa 2, les articles 55 à 58, dans leur ensemble, ne procurent pas de fondement légal au projet. Toutefois, les articles 17 à 21 de celui-ci peuvent trouver leur fondement dans l'article 56, alinéa 2, des lois coordonnées, précitées.

L'alinéa 1er, devenant l'alinéa 2, se limitera donc à mentionner cette disposition.

Il convient, par ailleurs, de mentionner toutes les modifications expresses et encore en vigueur qui ont été apportées à la loi du 10 août 2001, précitée, c'est-à-dire la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et la loi-programme du 22 décembre 2003.

3. L'alinéa 3 du préambule doit être omis. L'arrêté qui y est mentionné ne procure aucun fondement juridique au texte en projet. De plus, cet arrêté n'est ni modifié ni abrogé par le texte en projet.

4. Les avis et décision figurant aux alinéas 5 et 6 n'étant pas obligatoires, leur mention sera omise.

5. À l'alinéa 7, il convient de remplacer les mots "6 septembre 2007" par les mots "10 septembre 2007".

6. La demande d'avis ayant été introduite en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il n'est pas nécessaire de motiver spécialement l'urgence en ce qui concerne les dispositions en projet.

L'alinéa 10 doit, dès lors, être omis.

Dispositif

Articles 13 et 14

Ces articles soumettent l'utilisation de l'allocation financière au "principe de l'éligibilité des dépenses" et au "principe de l'opportunité des dépenses", sans définir plus avant ces deux notions.

Comme il ressort de la demande d'avis, l'arrêté en projet s'inspire largement du mécanisme des plans stratégiques de sécurité et de prévention.

L'article 8 de l'arrêté royal du 7 décembre 2006 relatif aux plans stratégiques de sécurité et de prévention contient les précisions suivantes :

> "L'utilisation de l'allocation est soumise aux principes de l'affectation des crédits, de l'éligibilité et de l'opportunité des dépenses.
>
> (...)
>
> Par dépenses éligibles, on entend les dépenses arrêtées ou encore les dépenses prévues par voie de convention ou d'accord écrit dérogatoire.
>
> Par opportunité, on entend le lien pouvant être établi entre la dépense et la réalisation des objectifs fixés par la convention."

Dans son avis 41.173/2/V, donné le 4 septembre 2006, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 7 décembre 2006, précité, le Conseil d'État avait déjà relevé que le contenu de cette disposition, qui visait à suppléer à l'absence de conditions réglementaires d'octroi de l'allocation financière, restait assez vague.

La question se pose de savoir si la soumission de l'utilisation de l'allocation financière à ces deux principes présente une quelconque utilité.

En effet, le Conseil d'État n'aperçoit pas ce que le "principe de l'opportunité des dépenses" ajoute aux principes qui doivent être respectés pour toutes les dépenses faites par l'État, à savoir le bon emploi des deniers publics et les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience [(2)].

Pour ce qui concerne du principe des dépenses éligibles, il découle directement du texte en projet (et plus particulièrement de son annexe 1) que seulement certaines dépenses sont éligibles.

Les articles 13 et 14 du projet doivent, dès lors, être revus en conséquence.

Article 19

L'article 19 constituant une redite de l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, doit être omis.

---

(2) En vertu de l'article 5, § 1er, alinéa 8, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, la Cour des comptes a pour mission d'examiner les résultats obtenus à la suite des dépenses effectuées et de faire des observations quant au rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus (principe d'efficience), entre ceux-ci et les objectifs poursuivis (principe d'efficacité), ainsi que quant au coût des moyens mis en oeuvre (principe d'économie).

Article 23

Le renvoi aux articles 19 et 20 doit être réexaminé.

Par ailleurs, la concordance entre les deux versions linguistiques de la disposition doit être améliorée.

Article 25

Cet article fait entrer en vigueur l'arrêté en projet avec effet rétroactif au 1er janvier 2007.

En vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. En l'absence d'une habilitation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

À défaut de justification, l'article 25 du projet doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.729/2
VAN 13 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 oktober 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de overeenkomsten inzake Europese toppen", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat, wegens het ontslag, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken.

Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit luidt als volgt :

> "De algemene uitgavenbegroting bepaalt, zo nodig, de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een organieke wet, moet er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning."

Daaruit volgt dat een toelage steeds haar grondslag moet vinden in ofwel "een speciale bepaling (van de begroting) die de aard van de toelage preciseert", ofwel een "organieke wet".

2. Indien een "een speciale bepaling (van de begroting) die de aard van de toelage preciseert" in het eerste geval de grondslag vormt van een geplande toelageregeling, kan deze bepaling alleen gelden voor het betrokken begrotingsjaar en zou op grond daarvan geen permanent juridisch kader kunnen worden vastgelegd voor het toekennen van de geplande toelagen.

Uit het ontwerp en het daar bijgevoegde dossier blijkt evenwel dat het in de bedoeling ligt een zodanig permanent kader vast te leggen voor de "financiële tussenkomst toegekend aan de stad Brussel en aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om het preventiebeleid dat zij voeren verder uit te werken en meer in het bijzonder in het licht van de grote manifestaties tijdens de Europese Toppen en de verwante gebeurtenissen", naar het voorbeeld van de bedoeling die, *mutatis mutandis*, voorzat bij het koninklijk besluit van december 2003 houdende de voorwaarden waaraan de gemeenten moeten voldoen om een financiële tussenkomst te kunnen genieten in het kader van een overeenkomst betreffende de preventie van de criminaliteit gedurende de Europese toppen en andere initiatieven die gepaard gaan met de internationale functie van de stad Brussel en de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat wordt opgeheven bij artikel 24 van het ontwerp.

Het ontwerpbesluit kan zijn rechtsgrond dus niet ontlenen aan speciale bepalingen van de rijksbegroting die voorzien in een zodanige uitgave. In de aanhef wordt trouwens geen enkele bepaling van dat type aangevoerd als rechtsgrond van het ontwerp.

3. Het beginsel van het ontwerp zou dus slechts aanvaardbaar zijn indien het zijn rechtsgrond ontleent aan een "organieke wet" die in de toelage zou voorzien.

Artikel 4, eerste lid, van het wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, levert deze organieke wet op, in zoverre het voorziet in de toekenning van "toelagen aan de lokale politiezones en de gemeenten, die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese Toppen te Brussel", ook al ware het verkieslijk geweest dat deze bepaling vollediger was, inzonderheid, op zijn minst, wat de kerngegevens betreft voor het bepalen van het bedrag van de toelage en de voorwaarden voor de toekenning ervan; deze wankele rechtsgrond kan de afdeling wetgeving van de Raad van State er evenwel niet van ontslaan het ontwerp te onderzoeken dat er uitvoering aan beoogt te verlenen.

4. Uit artikel 12, derde lid, in fine, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit blijkt dat de toelagen "kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning". Deze toelagen komen ten laste van een "deelfonds" opgericht bij de artikelen 2 en 4 van de voormelde wet van 10 augustus 2001 en bij artikel 467 van de programmawet (I) van 24 december 2002, en dat de naam draagt "Fonds ter financiering van sommige uitgaven verricht die verbonden zijn met de veiligheid voortvloeiend uit de organisatie van de Europese Toppen te Brussel" [(1)].

Onder het hierboven te kennen gegeven voorbehoud in verband met deze wankele rechtsgrond, ontleent de Koning dus aan de voormelde wetsbepalingen, die beschouwd moeten worden in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die Hij ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, de bevoegdheid om te preciseren onder welke voorwaarden de kwestieuze toelagen zullen worden toegekend; het gaat in beginsel om voorwaarden die betrekking hebben zowel op de inhoud als op de procedure, met inachtneming van de organieke wetgeving terzake, inzonderheid van de artikelen 55 en

---

(1) Begrotingsfonds 13-X opgenomen in de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen; de oprichting van dit begrotingsfonds haakt in op een opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies 34.328/1/2/3/4, gegeven op 31 oktober 2002, over de artikelen 419 tot 421 van het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de voormelde programmawet (I) van 24 december 2007 (opmerking nr. 2).

volgende van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit betreffende de "controle op het aanwenden van deze toelagen".

5. Nochtans dient rekening te worden gehouden met artikel 5, tweede zin, van dezelfde wet van 10 augustus 2001, dat als volgt luidt :

> "Over de aanwending van de middelen bedoeld in artikel 4 wordt beslist door de federale leden van de Samenwerkingscommissie na advies van de Samenwerkingscommissie."

Gelet op de grondwettelijke beginselen, zoals ze onder meer worden gehuldigd in de artikelen 33, 37 en 108 van de Grondwet, op grond waarvan in beginsel alleen aan de Koning uitvoeringsbevoegdheden mogen worden toegekend, onder voorbehoud van de beperkte bevoegdheden die, voor detailkwesties, kunnen worden toegekend aan de ministers en zelfs , uitzonderlijk, aan het overheidsbestuur, kan artikel 5, tweede zin, van de voormelde wet van 10 augustus 2001 alleen restrictief worden uitgelegd : het verleent de "federale leden van de Samenwerkingscommissie" alleen de bevoegdheid om toelagen toe te kennen waarin artikel 4 van dezelfde wet voorziet.

6. Indien bijgevolg zodoende blijkt dat de Koning wel bevoegd is om het ontwerp aan te nemen, staat het aan Hem de aan de "federale leden van de Samenwerkingscommissie" gedane bevoegdheidsopdracht in acht te nemen, zoals ze blijkt uit artikel 5, tweede zin, van de voormelde wet van 10 augustus 2001.

In dat opzicht doet het ontwerp de hierna uiteengezette moeilijkheden rijzen.

7. Het bedrag van de aan elke gemeente toegekende toelage wordt automatisch vastgesteld in artikel 9 van het ontwerp, luidende :

> "De verdeling van het bedrag tussen de gemeenten gebeurt volgens de volgende sleutel : 50% aan de gemeenten met een strategisch veiligheids- en preventieplan, in verhouding tot de in dat kader toegekende bedragen en 50% in gelijke delen verdeeld tussen de gemeenten".

Evenwel dient rekening te worden gehouden met de artikelen 17 tot 21 van het ontwerp, die voorzien in het optreden van de FOD Binnenlandse Zaken en, na beroep, van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Volgens het ontwerp is het zaak van die overheden om een aantal controles uit te oefenen die hoofdzakelijk erin bestaan na te gaan of de gesubsidieerde uitgaven stroken met de regels die opgenomen zijn in het ontworpen besluit en of ze overeenstemmen met de doelstellingen van de overeenkomst tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de gemeente, van het sluiten waarvan, zoals artikel 3 van het ontwerp bepaalt, de toekenning van de toelage afhankelijk wordt gesteld; volgens artikel 4 van het ontwerp is het deze overeenkomst die ook de "acties" bepaalt waarvoor toelagen worden verleend, overeenkomstige deze bepaling en verscheidene andere bepalingen van het ontwerp.

De verrichtingen die in deze fase zullen plaatsvinden mogen dus niet neerkomen op het zonder meer toepassen van administratieve regels voor het vereffenen van de toelage.

Gelet op de belangrijkheid van de naar aanleiding daarvan gestelde handelingen, die te maken hebben met het effectief toekennen van de toelagen, mogen ze niet vallen onder de bevoegdheid van de FOD Binnenlandse Zaken, noch onder die van de Minister van Binnenlandse Zaken, maar, overeenkomstig artikel 5, tweede zin, van de voormelde wet van 10 augustus 2001, onder die van de "federale leden van de Samenwerkingscommissie, na advies van de Samenwerkingscommissie", waarin artikel 43 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voorziet.

.../...

Het ontwerp moet op dat punt worden herzien.

8. Zulks geldt evenzo voor het sluiten van overeenkomsten tussen de betrokken gemeenten en de subsidiërende overheid, geregeld in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp. Gelet op de centrale rol van deze overeenkomsten in de algemene strekking van de geplande regeling, staat het eveneens aan de overheden, aangewezen in artikel 5 van de voormelde wet van 10 augustus 2001, dat wil zeggen de "federale leden van de Samenwerkingscommissie, na advies van de Samenwerkingscommissie", de overeenkomst te sluiten in naam van de subsidiërende overheid.

In dat opzicht wordt gememoreerd dat een overeenkomst, gelet op het gelijkheidsbeginsel en de in beginsel eenzijdige aard van de toelageregeling, in dezen alleen gesloten kan worden om de concrete of detailmatige aspecten te bepalen inzake het ontwikkelen van de "acties" waarin de artikelen 3 tot 8 van het ontwerp voorzien.

9. Voor wat ten slotte de evaluatie van de gesubsidieerde projecten betreft, welke evaluatie volgens artikel 22 van het ontwerp betrekking zal hebben op "de naleving van de bepalingen van de overeenkomst", kan deze, zoals er in deze bepaling vanuit blijkt te worden gegaan, voorbereid worden door een bij name genoemd bestuur; uit artikel 5, tweede zin, van de voormelde wet van 10 augustus 2001, blijkt eveneens dat het aan de "federale leden van de Samenwerkingscommissie, na advies van de Samenwerkingscommissie" staat, en niet aan de Minister van Binnenlandse Zaken, zoals bepaald in het derde lid van deze bepaling, "de juiste inhoud (lees : het juiste onderwerp) en de voorstellingsmodaliteiten van dat verslag" vast te stellen, aangezien dit verslag moet worden voorgelegd aan de Samenwerkingscommissie in haar geheel : gelet op de adviesverlenende rol van die commissie, bepaald in artikel 5 van de voormelde wet van 10 augustus 2001, mag het verslag immers niet alleen worden overhandigd aan de "federale leden" ervan.

10. Het advies wordt verstrekt onder voorbehoud van deze algemene opmerking.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Gelet op de algemene opmerkingen dient de aanhef te beginnen met een lid waarin melding wordt gemaakt van artikel 108 van de Grondwet en in het tweede lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient meer bepaald verwezen te worden naar artikel 4 van de voormelde wet van 10 augustus 2001.

2. In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, leveren de artikelen 55 tot 58 samen geen rechtsgrond op voor het ontwerp. De artikelen 17 tot 21 van het ontwerp kunnen hun rechtsgrond evenwel ontlenen aan artikel 56, tweede lid van de voormelde gecoördineerde wetten.

In het eerste lid, dat het tweede lid wordt, hoeft dus alleen deze bepaling te worden vermeld.

Bovendien dienen alle uitdrukkelijke nog geldende wijzigingen te worden vermeld die zijn aangebracht in de voormelde wet van 10 augustus 2001, dit wil zeggen de programmawet (I) van 24 december 2002 en de programmawet van 22 december 2003.

3. Het derde lid van de aanhef moet vervallen. Het besluit dat erin wordt vermeld levert gene rechtsgrond op voor de ontworpen tekst. Dat besluit wordt daarenboven niet gewijzigd, noch opgeheven bij de ontworpen tekst.

4. Aangezien de adviezen en de beslissing waarvan sprake is in het vijfde en zesde lid niet verplicht zijn, dient de vermelding ervan te vervallen.

.../...

5. In het zevende lid dienen de woorden "6 september 2007" vervangen te worden door de woorden "10 september 2007".

6. Aangezien de adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is het niet noodzakelijk het verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen te omkleden wat de ontworpen bepalingen betreft.

Het tiende lid moet bijgevolg vervallen.

Dispositief

Artikelen 13 en 14

Deze artikelen stellen het gebruik van de financiële toelage afhankelijk van het "beginsel van het in aanmerking komen der uitgaven" en "het beginsel van de opportuniteit der uitgaven", zonder deze twee begrippen verder te definiëren.

Zoals blijkt uit de adviesaanvraag, is het ontworpen besluit grotendeels gebaseerd op het mechanisme van de strategische veiligheids- en preventieplannen.

Artikel 8 van het koninklijk besluit van 7 december 2006 betreffende de strategische veiligheids- en preventieplannen bevat de volgende preciseringen :

> "De aanwending van de toelage is onderworpen aan het toewijzingsbeginsel van de kredieten, aan het beginsel van het in aanmerking komen van de uitgaven en aan het opportuniteitsbeginsel van de uitgaven.
>
> (...)
>
> Onder in aanmerking komende uitgaven wordt verstaan de vastgestelde uitgaven of voorziene uitgaven door middel van overeenkomst of afwijkend schriftelijk akkoord.

Onder opportuniteit wordt verstaan het verband dat kan worden gelegd tussen de uitgave en realisatie van de in de overeenkomst vastgestelde doelstellingen."

De Raad van State had er in zijn advies 41.173/2/V, op 4 september 2006 verstrekt over een ontwerp van besluit dat ontstaan heeft gegeven aan het voormelde koninklijk besluit van 7 december 2006, reeds op gewezen dat de inhoud van deze bepaling, die ertoe strekte het ontbreken van reglementaire voorwaarden waarop de financiële toelage kan worden toegekend, te verhelpen, nogal vaag bleef**.**

De vraag rijst of het van enig nut is om het aanwenden van de financiële toelage afhankelijk te stellen van deze twee beginselen.

Het is de Raad van State immers niet duidelijk wat het "opportuniteitsbeginsel van de uitgaven" toevoegt aan de beginselen die in acht moeten worden genomen voor alle door de Staat gedane uitgaven, te weten het behoorlijk aanwenden van de staatsgelden en de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid [(2)].

Wat het beginsel van het in aanmerking komen van de uitgaven betreft, vloeit rechtstreeks uit de ontworpen tekst (en meer bepaald uit bijlage I erbij) voort dat slechts bepaalde uitgaven in aanmerking komen.

De artikelen 13 en 14 van het ontwerp moeten bijgevolg dienovereenkomstig worden herzien.

---

(2) Krachtens artikel 5, § 1, achtste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, heeft het Rekenhof tot taak de verkregen resultaten na gedane uitgaven te controleren en opmerkingen te maken over het verband tussen de aangewende middelen en de verkregen resultaten (beginsel van doelmatigheid), tussen de verkregen resultaten en de beoogde doelstellingen (beginsel van doeltreffendheid), alsmede over de kosten van de aangewende middelen (beginsel van zuinigheid).

Artikel 19

Artikel 19 moet vervallen, aangezien het een nutteloze herhaling is van artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Artikel 23

De verwijzing naar de artikelen 19 en 20 moet worden nagekeken.

Bovendien moet de concordantie tussen beide taalversies van de bepaling worden verbeterd.

Artikel 25

Dit artikel laat het ontworpen besluit in werking treden met terugwerking tot 1 januari 2007.

In de regel hebben bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel geen terugwerkende kracht. Bij ontstentenis van een door de wet verleende machtiging, kan terugwerking slechts bij uitzondering worden aanvaard, inzonderheid wanneer ze noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een feitelijke toestand of een rechtstoestand en voor zover ze de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Bij gebrek aan verantwoording moet artikel 25 van het ontwerp vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS