CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
- 1 -
04-12-1982
transmis à M. COORDINATION
overgemaakt aan de H.

BV. L.14.958/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 8 septembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal n° "imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes", a donné le 4 octobre 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e september 1982 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "waarbij het begrotingsevenwicht word opgelegd aan de provincies, de gemeenten en aan de agglomeraties en federaties van gemeenten", heeft de 4e oktober 1982 het volgend advies gegeven :

2 DEC 1982

L'OBJET DU PROJET.

- Comme il ressort du texte du préambule et de celui de l'article ler et comme le confirme le commentaire fait dans le rapport au Roi, cet article ler tend à imposer, à titre d' "obligation légale", aux provinces, communes, agglomérations et fédérations de communes, l'obligation d'avoir, de manière réelle et complète, un budget en équilibre à partir de l'exercice 1988. En vertu de l'article ler du projet, la règle énoncée ne constituera pas simplement une règle de bonne gestion mais une règle de droit, rédigée en termes généraux de manière à lui donner une portée impérative de caractère absolu.

- L'article ler bis, présenté dans la demande d'avis comme un "article supplémentaire" et l'article 2 contiennent des dispositions, de nature diverse, qui ont pour but de favoriser l'application de la règle fondamentale énoncée à l'article ler.

L'article ler bis vise les personnes morales de droit public énumérées à l'article ler qui, encore pour l'exercice 1984 ou des exercices suivants, restent en défaut de présenter un budget en équilibre.

Aux termes de l'article ler bis, 1°, les personnes morales de droit public visées "peuvent appliquer à leurs agents, y compris à ceux qui remplissent des fonctions inhérentes aux

.../...

activités spécifiques de ces personnes morales de droit public, le statut pécuniaire et les échelles de traitements du personnel des ministères".

Aux termes du 2° du même article, lesdites personnes morales ne peuvent accorder aux membres du personnel de leurs établissements d'enseignement, pour lesquels une subvention-traitement est attribuée, que le traitement et les allocations auxquels les intéressés auraient droit s'ils étaient membres du personnel enseignant de l'Etat. En outre, aucune indemnité qui n'est pas accordée au personnel enseignant de l'Etat, ne peut leur être allouée.

Aux termes du 3°, lesdites personnes morales "ne peuvent plus rémunérer comme et à titre de membre des personnels de leur enseignement, les agents en surnombre au regard de la réglementation nationale en matière de normes de population scolaire".

- L'article 2 du projet élargit les attributions de l'autorité de tutelle en vue d'assurer le respect de la règle de l'équilibre budgétaire; cet article confère à cette fin à l'autorité de tutelle, un double pouvoir de substitution d'action.

a) En sa première phrase, l'article dispose qu' "En cas de violation de l'article 1er, et après un avertissement constaté par la correspondance, l'autorité investie de la tutelle administrative en matière de budgets peut prendre toute mesure de nature à diminuer les dépenses".

Le rapport au Roi précise que "l'autorité de tutelle peut ... prendre toute mesure de nature à réduire les dépenses en agissant tant sur le niveau des dépenses que sur les causes dont la hauteur de celles-ci résulte".

.../...

b) En sa deuxième phrase, l'article habilite même l'autorité de tutelle à prendre des mesures concernant les recettes.

En effet, le texte porte :

" ...

Si cette diminution des dépenses ne permet pas de rétablir l'équilibre budgétaire, l'autorité de tutelle y pourvoit en ordonnant la perception supplémentaire d'un nombre déterminé de centimes additionnels ou de taxes additionnelles aux contributions directes payées dans la province, la commune, l'agglomération ou la fédération de communes".

EXAMEN DE LA LEGALITE DU PROJET.

Section I - Relevé des dispositions légales à prendre en considération.

§ 1er. Les dispositions permanentes.

A. La Constitution.

I. L'autonomie des provinces, des communes ainsi que des agglomérations et des fédérations de communes.

Comme chacun le sait, le Congrès national a posé le principe général de l'autonomie des communes et des provinces (Constitution, articles 31 et 108).

L'article 108bis, inséré par la révision du 24 décembre 1970, garantit également l'autonomie des agglomérations et des fédérations de communes, en leur rendant applicables les principes énoncés à l'article 108. Sous réserve des règles particulières qu'il établit, l'article 108 ter, inséré par la révision

.../...

de la même date, rend applicable l'article 108bis à l' "agglomération à laquelle appartient la capitale du royaume".

Dans son texte originel et également dans les textes établis successivement par la révision du 20 juillet 1970 et par la révision du 29 juillet 1980, la Constitution consacre, d'une manière spéciale en matière d'impôts, l'autonomie des collectivités locales.

L'article 110, § 3, alinéa 1er, actuellement en vigueur porte :

"§ 3. Aucune charge, aucune imposition, ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil".

Quant à l'article 110, § 4, alinéa 1er,

"§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil".

II. Les limites de l'autonomie des collectivités locales.

a) C'est au législateur national qu'est réservé le pouvoir de prendre les dispositions organiques régissant les structures et le fonctionnement des collectivités locales.

Aux termes de l'article 108, alinéa 1er, modifié le 20 juillet 1970, "Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi". Aux termes de l'article 108bis, alinéa 1er, inséré le 24 décembre 1970, "La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108". Pour l' "agglomération à laquelle

appartient la capitale du royaume", l'article 108ter renvoie à l'article 108bis.

b) La Constitution prévoit l' institution d'un pouvoir de tutelle sur les actes des autorités locales, en indiquant que cette tutelle pourra tendre tant à la sauvegarde de l'intérêt général qu'au respect de la loi et s'exercer selon des modalités diverses (Article 108, modifié le 20 juillet 1970, alinéa 2, 2° et 6°).

c) Déjà dans un texte originel, la Constitution autorisait le législateur à apporter des exceptions à la règle selon laquelle aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial et aucune imposition communale ne peut l'être que du consentement du conseil communal.

En effet, aux termes du texte originel de l'article 110, alinéa 4, de la Constitution :

> "La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement aux impositions provinciales et communales".

L'article 110, révisé le 29 juillet 1980, reprend en son paragraphe 3, alinéa 2, et en son paragraphe 4, alinéa 2, une disposition identique en ce qui concerne respectivement, d'une part, les impositions provinciales et, d'autre part, les impositions des agglomérations, des fédérations de communes, et des communes.

Il ressort d'un passage, fort bref mais très clair, des discussions du Congrès national que l'alinéa 4 du texte originel de l'article 110 de la Constitution avait pour objet de déroger à la règle que les impositions provinciales ne peuvent être établies que par le conseil provincial et les impositions communales par le conseil communal : la disposition autorise le pouvoir

.../...

législatif national à habiliter, dans des cas exceptionnels, l'autorité de tutelle à établir des impositions provinciales et communales (1).

Telle est la portée qui est reconnue audit article 110, alinéa 4, par tous les auteurs ; le rapport au Roi cite plusieurs de ceux-ci.

Par l'article unique de la loi du 7 mai 1877, qui a remplacé l'article 133 de la loi communale, le législateur a mis en oeuvre, à l'égard des communes, le pouvoir que lui conférait le texte originel de l'article 110, alinéa 4, de la Constitution de déroger à la règle selon laquelle aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

L'alinéa 3 de l'article dispose que "Si les recettes portées au budget sont insuffisantes pour payer une dette de la commune reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort de la juridiction administrative ou judiciaire, le conseil communal proposera les moyens d'y suppléer". La disposition ajoute : "A son défaut, et après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, il y sera pourvu par la députation permanente qui ordonnera dans ce but, sous l'approbation du Roi, la perception d'un nombre déterminé de centimes additionnels aux contributions directes payées dans la commune".

.../...

---

(1) HUYTTENS, Discussions du Congrès national de Belgique, séance du 27 janvier 1831, Tome II, p. 281.

Les dispositions de l'article 133 comprennent encore un alinéa 4 rédigé comme suit :

"Si le conseil communal alloue la dépense et que la députation la rejette ou la réduise ou si la députation permanente, d'accord avec le conseil communal, se refuse à l'allocation, ou n'alloue qu'une somme insuffisante, il y sera statué par le Roi, qui fixera, le cas échéant, le nombre des centimes à percevoir".

III. L'incidence des réformes institutionnelles.

L'alinéa 3 inséré le 17 juillet 1980 dans l'article 108 de la Constitution est rédigé comme suit :

"En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article ler, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les conseils de la communauté ou de la région".

B. La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 7, a, de la loi spéciale dispose notamment comme suit :

"Article 7.-
Sont de la compétence des Régions l'organisation des procédures, ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et les fédérations de communes :

a) en ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;"(1) (2).

.../...

---

(1) L'article 7, alinéa 2, contient une disposition transitoire applicable à des communes déterminées : "A titre transitoire, les régions ne sont toutefois pas compétentes pour la tutelle administrative ordinaire en ce qui concerne la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966".

(2) Pour le renvoi (2) voir page suivante. ...

L'exposé des motifs précise comment se répartissent la compétence qui est maintenue à l'autorité nationale et celle qui est dévolue aux Régions :

"4° L'exercice de la tutelle administrative.

Il est entendu que seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée.

Par conséquent, le décret pourra réglementer cette matière au seul niveau de l'organisation de la procédure. Comprise dans un sens large, cette expression vise toutes les normes des lois organiques des pouvoirs subordonnés qui traitent de la désignation des autorités tutélaires (et par là, l'attribution des compétences qui leur est faite) mais aussi de toute la procédure afférente à l'exercice de cette tutelle (par exemple, les délais, instruction du recours, notification du recours, caractère exécutoire de la décision, etc.).

De Région à Région, pour un même acte contrôlé dans les mêmes limites de contrôle tutélaire, les autorités compétentes ainsi que les modalités d'exercice de cette compétence tutélaire pourront seules varier.

La Région est compétente pour la tutelle administrative ordinaire. Celle-ci comprend chaque forme de tutelle organisée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Elle vise notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel et les autres actes des pouvoirs subordonnés, sauf en ce qui concerne les actes de la province de Brabant et des communes énumérées aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La tutelle administrative spécifique comprend chaque forme de tutelle organisée par un décret ou une autre loi que celles mentionnées à l'alinéa précédent.

.../...

---

(2) L'article 94 contient une disposition transitoire de caractère général : "Sans préjudice de l'article 83, §§ 2 et 3, les autorités chargées d'attributions par les lois et règlements dans les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions continuent d'exercer ces attributions selon les procédures fixées par les règles existantes, tant que celles-ci n'auront pas été modifiées ou abrogées par leurs Conseils ou leurs Exécutifs".

La Région n'exerce toutefois pas la tutelle sur les actes relatifs aux matières qui relèvent de la compétence du pouvoir national ou du pouvoir communautaire et pour lesquels la loi ou le décret, selon le cas, a organisé une tutelle administrative spécifique" (1).

§ 2. Les dispositions temporaires contenues dans la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Le Gouvernement invoque comme fondement légal de l'arrêté en projet, l'article ler, 5°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Article ler.-

Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en conseil des ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

5° de maîtriser et de limiter les dépenses publiques, notamment en modifiant les règles sur la comptabilité de l'Etat, en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat et en groupant en une enveloppe budgétaire unique toutes les dépenses qui relèvent d'une même politique ou d'une même institution".

On éprouve des difficultés à déterminer la portée de la disposition reproduite, laquelle, par l'effet du terme "notamment", recourt à une énumération de caractère non limitatif. Dans son avis sur le projet devenu la loi du 2 février

.../...

---

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 32-33.

1982, le Conseil d'Etat avait observé que ce projet ne présentait pas toujours à un degré suffisant, la rigueur requise : "En matière d'assainissement des finances publiques (article ler, 5°), le projet tente de mieux définir le pouvoir spécial attribué au Roi, en indiquant, outre l'objectif à atteindre, l'objet de ce pouvoir à l'aide d'exemples, procédé manifestement insuffisant" (1) (2). Le projet a été déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants sans être amendé sur ce point. Au cours de l'examen du projet par la Commission spéciale du Sénat, le Ministre du Budget, de la Politique scientifique et du Plan a fourni l'explication suivante : "En ce qui concerne le terme "notamment", il s'agit bien d'un retour à la technique de l'énumération exemplative et ceci parce que les instruments dont le Gouvernement dispose pour limiter les dépenses publiques sont extrêmement variés ...". Le Ministre ajoute : "L'inquiétude des parlementaires est compréhensible mais toutes les mesures à prendre se traduisent nécessairement dans les budgets qui, eux, seront soumis à la procédure parlementaire normale" (3) (4).

+

Quelle que soit la portée à reconnaître, à un point de vue général, à l'habilitation conférée au Roi par l'article ler, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux, deux observations doivent être

.../...

---

(1) Exposé des motifs, doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, page 5.

(2) Voir les amendements présentés par MM. GONDRY et consorts, doc. parl Ch., sess. 1981-1982, n° 28/4, n° VI, page 10.

(3) Rapport de la Commission spéciale, Doc. parl. Sénat, sess. 1981-1982, n° 51/2, page 104.

(4) Le Ministre avait déjà émis les mêmes considérations à la séance publique de la Chambre des Représentants le 15 janvier 1982 (Ann. parl., sess. 1981-1982, p. 510).

faites à propos de la matière à laquelle le projet est relatif.

I. Compte tenu du but dudit article 1er, 5°, et des travaux préparatoires de cette disposition, celle-ci doit être interprétée en ce sens qu'elle autorise le Roi à fixer des règles imposant des obligations aux autorités des provinces et des communes en vue d'assurer l'**assainissement** des finances de ces collectivités.

Comme le souligne le rapport au Roi joint au présent projet, l'exposé des motifs relève que ne tombe pas sous l'application de la loi de pouvoirs spéciaux en projet : "8° la législation organique concernant les communes, les provinces, les centres publics d'aide sociale et les associations de communes", à l'exception, toutefois, "des dispositions relatives au contrôle financier et à la responsabilité financière ..." (1). Le Premier Ministre a repris cette déclaration dans la communication qu'il a faite à la Commission spéciale de la Chambre des Représentants (2) (3).

Ainsi que le rapport au Roi le souligne également, à la Commission spéciale du Sénat, un membre ayant demandé si les pouvoirs subordonnés pourraient être affectés par l'article 1er, 5°, le Ministre du Budget a répondu par l'affirmative. Il a donné cette justification : " ... on pourra ainsi aboutir à une

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 2.

(2) Rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants par MM. SUYKERBUYK et DE DECKER (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/22, page 5).

(3) Tout en combattant, en son principe même, l'octroi de pouvoirs spéciaux au Roi, MM. MATHOT et consorts ont proposé l'insertion d'un article 2bis en vue de consacrer par un texte les intentions exprimées par le Gouvernement. Cet article tendait à soustraire aux pouvoirs spéciaux, les dispositions organiques concernant les communes et les provinces, "à l'exclusion des dispositions relatives au contrôle financier et à la responsabilité financière" (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/26, VI, page 6) (Ann. parl. Ch., sess. 1981-1982, séance du 15 janvier, p. 455 et p. 477).

limitation de la croissance du Fonds des communes et du Fonds des provinces ..." (1). La Commission a rejeté deux amendements tendant à soustraire à l'application de l'article 1er, 5°, respectivement les "interventions de l'Etat en faveur des communes et des provinces" (2) et les seules interventions en faveur du "Fonds des communes" (3).

A la séance du Sénat du 1er février 1982, le Ministre du Budget a indiqué que les économies seraient nécessaires même dans le secteur des dépenses des communes et que notamment les mesures à prendre tendraient à limiter l'accroissement du Fonds des communes (4).

De ce qui précède, il ressort que l'article 1er, 5°, habilite bien le Roi à modifier la législation organique des communes et des provinces dans la mesure - et seulement dans la mesure - où il s'agit de prendre des dispositions relatives au contrôle financier et à la responsabilité financière des communes et des provinces.

II. Pour déterminer la portée exacte de l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux, on ne peut évidemment faire abstraction des autres dispositions de cette loi, et notamment de son article 2.

.../...

---

(1) Rapport fait au nom de la Commission spéciale du Sénat par MM. DE BONDT et HATRY (Doc. parl. Sénat, sess. 1981-1982, n° 51/2, page 105).

(2) Doc. n° 51/2 cité p. 110.

(3) Doc. n° 51/2 cité, p. 117.

(4) Ann. parl. Sénat, sess. 1981-1982, p. 366.

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son avis, l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi continue à soulever les objections de très nombreux auteurs dans la mesure où elle va jusqu'à habiliter le Roi à fixer des règles en des matières qui, selon la Constitution, relèvent de la "compétence propre" du législateur. Le Conseil d'Etat a donné, comme exemple, la "détermination des bases de l'impôt" (1).

La matière de l'impôt a retenu particulièrement l'attention du Gouvernement et des Chambres législatives lors de l'élaboration et de la mise au point du texte de la loi de pouvoirs spéciaux. Le législateur a recouru à deux procédés pour rendre, dans toute la mesure du possible, compatible avec l'article 110 de la Constitution, l'attribution au Roi de pouvoirs spéciaux en cette matière de l'impôt. En premier lieu, il a veillé à inscrire à l'article 2 relatif à ladite matière, des habilitations ayant un caractère beaucoup plus précis qu'un grand nombre des habilitations énoncées à l'article 1er. En second lieu, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat, le législateur a soumis à une confirmation par la loi, dans un délai déterminé, les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 2 (article 6).

Les travaux préparatoires corroborent la première observation qui vient d'être faite. A propos de l'article 2, l'exposé des motifs déclare que "Cet article limite le pouvoir attribué au Roi de prendre les mesures utiles relatives aux matières fiscales énumérées explicitement dans cet article" (2). De

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, pages 6-8, spécialement page 7.

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, page 2.

même le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants signale qu'avant de commencer l'examen de chacun des points de l'article 2, "le Ministre des Finances souligne que l'énumération qui figure dans cet article est limitative" (1).

Le texte des articles 2 et 6 de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 et les travaux préparatoires de cette loi obligent à conclure que celle-ci ne confère au Roi d'habilitations concernant les impôts que dans les matières énumérées audit article 2.

+

Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'Etat a déclaré que "si le Roi peut, à la faveur de pouvoirs spéciaux, porter atteinte au principe de l'autonomie communale consacré par les articles 31 et 108 de la Constitution, ce n'est qu'à la condition que la loi l'y ait habilité sans équivoque" (2).

Quelle est la portée à reconnaître dans les matières réglées par le présent projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux, aux habilitations conférées au Roi par la loi du 2 février 1982 ?

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/22, page 6.

(2) C.E. 31 janvier 1977, Commune d'Etterbeek, n° 18.075/VIe, Rec. p. 135;
C.E. 3 février 1977, Commune de Schaerbeek, n° 18.082/VIe, Rec. p. 153;
24 février 1977, Agglomération bruxelloise, n° 18.139/VIe, Rec. p. 278;
2 février 1978, Agglomération bruxelloise, n°s 18.738 et 18.739/VIe, Rec. p. 146 et 149;
23 février 1978, Agglomération bruxelloise, n° 18.778/VIe, Rec. p. 217.

a) Il y a lieu d'admettre que l'article ler, 5°, autorise le Roi à fixer des règles organiques relatives au fonctionnement des provinces, des communes, des agglomérations et fédérations de communes, dans la mesure où elles concernent le contrôle financier et la responsabilité financière de celles-ci. C'est ce qu'il est permis de déduire des termes fort larges de l'article ler, 5°, étant donné qu'au cours des travaux préparatoires de la loi, il a été clairement indiqué que la disposition tendait notamment à permettre l'établissement de règles ayant l'objet indiqué.

b) Par contre, on ne peut admettre que la loi du 2 février 1982 autorise le Roi à fixer des règles relatives aux impôts des provinces, des communes, des agglomérations et fédérations de communes. Aucune disposition de la loi ne lui confère un tel pouvoir. Il n'en est aucunement fait mention à l'article 2 où sont indiquées les matières fiscales dans lesquelles une habilitation est conférée au Roi et où figure une énumération dont le caractère limitatif a été souligné à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires.

Section II - Confrontation des dispositions du projet d'arrêté avec les dispositions légales.

Article ler.

Comme on l'a relevé en tête du présent avis, l'article dispose, à titre de règle de droit, qu'en aucun cas, le budget des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes ne peut présenter de déficit à compter de l'exercice 1988.

.../...

a) La règle contenue à l'article ler ressortit à la compétence de l'autorité nationale, qui conserve le pouvoir de prendre les dispositions organiques régissant les collectivités locales au sens large de cette expression.

En effet, aux termes de l'article 108, alinéa ler, de la Constitution "Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi". Les articles 108bis et 108ter font application du même principe aux agglomérations et fédérations de communes.

b) Par ailleurs, comme la règle contenue dans l'article constitue une règle de contrôle financier et de responsabilité financière des collectivités locales, pour les raisons exposées ci-dessus, elle peut être prise par le Roi dans l'exercice de l'habilitation que lui confère l'article ler, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

Article ler bis.

Comme son texte l'énonce, l'article vise "les personnes morales de droit public citées à l'article ler", "qui, à compter de l'exercice budgétaire 1984, restent en défaut de présenter un budget des recettes et des dépenses en équilibre ...".

Selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué, l'article cessera d'être en vigueur à l'expiration de l'exercice budgétaire 1988. Cette précision importante devrait être indiquée dans le texte même de l'article.

.../...

1° La disposition énoncée au 1° porte que les personnes morales visées "peuvent appliquer à leurs agents, y compris à ceux qui remplissent des fonctions inhérentes aux activités spécifiques de ces personnes morales de droit public, le statut pécuniaire et les échelles de traitements du personnel des ministères".

En employant l'expression "statut pécuniaire", la disposition semble viser des agents déjà placés sous le régime d'un statut de droit public. On n'aperçoit dès lors pas l'utilité juridique de la disposition, puisqu'une autorité publique peut toujours modifier pour l'avenir le statut de ses agents.

2° La disposition interdit auxdites personnes morales d'accorder aux membres du personnel de leurs établissements d'enseignement, tant en matière de traitement que d'allocations, des avantages plus grands que ceux auxquels ils auraient droit s'ils étaient membres du personnel d'un établissement d'enseignement de l'Etat.

Il s'agit également d'une disposition organique de contrôle financier et de responsabilité financière que le Roi peut dès lors prendre sur base de l'article ler, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

3° Aux termes du 3°, lesdites personnes morales "ne peuvent plus rémunérer comme et à titre de membre des personnels de leur enseignement, les agents en surnombre au regard de la réglementation nationale en matière de normes de population scolaire".

La légalité de la disposition peut être admise pour les raisons développées plus haut et brièvement rappelées à propos du 2°.

.../...

Article 2.

Première phrase.

I. Dans la mesure où l'article 2, première phrase porte qu'"En cas de violation de l'article 1er ... l'autorité investie de la tutelle administrative en matière de budgets peut prendre toute mesure de nature à diminuer les dépenses", la légalité de la disposition peut être admise.

En effet, la disposition est de la compétence de l'autorité nationale. Elle détermine des espèces d'actes d'autorités provinciales et communales qui sont soumis à tutelle et, en outre, elle délimite l'étendue du contrôle inhérent à ce pouvoir de tutelle en instituant pour les actes visés, une tutelle de substitution d'action. Or, comme on l'a relevé ci-dessus, l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 précise qu'"Il est entendu que seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée"(1).

Par ailleurs, la disposition constitue une "disposition relative au contrôle financier, à la responsabilité financière" des communes et des provinces. Pour les raisons exposées plus haut, elle peut donc être prise sur base de l'article 1er, 5°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982.

II. Dans la mesure où ledit article 2, première phrase, porte que c'est "après un avertissement constaté par la correspondance", que l'autorité de tutelle peut prendre des mesures, le Gouvernement empiète sur le pouvoir réservé à l'autorité régionale par l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, comme on l'a relevé plus haut, aux termes de cet article "Sont de la compétence des Régions l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes ...". Selon l'exposé des motifs, le décret pourra réglementer la matière de la tutelle

.../...

- - - - - - - - - - - -

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 32.

administrative au seul niveau de l'"organisation de la procédure" mais cette expression doit être comprise dans un sens large et elle vise évidemment, outre la désignation de l'autorité de tutelle, la détermination des formes de procédure selon lesquelles cette autorité exerce son pouvoir.

Seconde phrase.

Selon la seconde phrase de l'article 2 du projet si la diminution des dépenses ne permet pas de rétablir l'équilibre budgétaire, "l'autorité de tutelle y pourvoit en ordonnant la perception supplémentaire d'un nombre déterminé de centimes additionnels ou de taxes additionnelles aux contributions directes payées dans la province, la commune, l'agglomération ou la fédération de communes".

I. En tant que la disposition habilite à établir des impôts une autorité autre que le conseil de la province, de la commune, de l'agglomération ou de la fédération de communes, elle est dans les prévisions du paragraphe 3, alinéa 2, et du paragraphe 4, alinéa 2, de l'article 110 de la Constitution, révisé le 29 juillet 1980.

II. En tant que la disposition habilite l'autorité de tutelle à se substituer à l'autorité locale pour établir un impôt, elle est de la compétence de l'autorité nationale à laquelle sont réservés le pouvoir de régler les institutions provinciales et communales et le pouvoir de déterminer les actes soumis à tutelle et l'étendue du contrôle à exercer sur ces actes. La disposition a pour objet d'instituer sur les actes de l'autorité locale arrêtant les recettes, une tutelle de substitution d'action.

.../...

III. Pour les provinces et les communes des Régions auxquelles la loi spéciale du 8 août 1980 est applicable, l'exercice de la tutelle administrative est de la compétence de la Région. En déterminant l'objet des mesures que l'autorité de tutelle doit prendre en matière de recettes, la disposition porte atteinte au pouvoir de cette autorité et constitue dès lors un empiètement de l'Etat sur la compétence de la Région.

IV. En imposant dans les cas qu'elle définit "la perception supplémentaire d'un nombre déterminé de centimes additionnels ou de taxes additionnelles aux contributions directes", la disposition établit une règle en matière d'impôts. Au surplus, elle implique une dérogation aux articles 351 et 355 du Code des impôts sur les revenus et à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1972 fixant les limites du pouvoir d'imposition des agglomérations et des fédérations de communes; ces articles limitent le pouvoir des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes d'établir des taxes additionnelles aux impôts de l'Etat sur les revenus. La loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982 n'habilite pas le Roi à prendre la disposition ayant les objets indiqués, lesquels ne sont pas compris parmi les objets énumérés à l'article 2 de la loi. Comme on l'a montré ci-dessus, l'énumération faite dans cet article a un caractère limitatif.

En tant qu'elle a la portée qui a été définie, la disposition contenue dans l'article 2, deuxième phrase, excède les pouvoirs attribués au Roi.

.../...

Tout comme l'observation I, les observations II, III et IV valent évidemment tant pour les agglomérations et fédérations de communes que pour les provinces et les communes.

\+

\+ \+

En conclusion, il y aurait lieu de revoir le projet à la lumière des observations qui précèdent.

DOEL VAN HET ONTWERP.

- Zoals uit de tekst van de aanhef en uit die van artikel 1 blijkt en zoals de commentaar in het verslag aan de Koning bevestigt, strekt dat artikel 1 ertoe aan de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten de "wettelijke" verplichting op te leggen om vanaf het begrotingsjaar 1988 een werkelijk en volledig sluitende begroting te hebben. Krachtens artikel 1 van het ontwerp is de gestelde regel niet zomaar een regel van goed beheer maar een rechtsregel, geredigeerd in algemene bewoordingen zodat hem een volstrekt dwingende strekking wordt gegeven.

-Artikel 1bis, in de adviesaanvraag voorgesteld als een "bijkomend artikel", en artikel 2 houden bepalingen van diverse aard in die ten doel hebben de toepassing van de in artikel 1 geformuleerde grondregel te bevorderen.

Artikel 1bis slaat op de in artikel 1 genoemde publiekrechtelijke rechtspersonen die nog voor het begrotingsjaar 1984 of voor daaropvolgende begrotingsjaren in gebreke blijven om een in evenwicht zijnde begroting in te dienen.

Naar luid van artikel 1bis, 1°, mogen die publiekrechtelijke rechtspersonen "op hun personeelsleden, met inbegrip van dezen die functies uitoefenen inherent aan de bijzondere werkzaamheden van deze publieke rechtspersonen, de bezoldigingsregeling en de weddeschalen van het personeel der ministeries, toepassen".

.../...

Volgens 2° van hetzelfde artikel mogen die rechtspersonen aan de personeelsleden van hun onderwijsinstellingen voor wie een weddetoelage wordt toegekend, slechts de wedde en de toelagen toekennen waarop de betrokkenen recht zouden hebben als zij lid waren van het personeel van het rijksonderwijs. Bovendien mag hun geen enkele vergoeding worden verleend die niet aan het onderwijzend personeel van het Rijk wordt toegekend.

Luidens 3° mogen die rechtspersonen "de personeelsleden in overtal, ten opzichte van de nationale reglementering inzake de normen van schoolbevolking, niet meer bezoldigen als en in hoofde van personeelslid van hun onderwijs".

- Artikel 2 van het ontwerp verruimt de bevoegdheden van de toezichthoudende overheid om ervoor te zorgen dat de regel van het begrotingsevenwicht wordt nageleefd; het artikel verleent daartoe aan de toezichthoudende overheid een tweeledige bevoegdheid tot vervangend optreden.

a) De eerste volzin van het artikel bepaalt : "Bij schending van artikel één en na een waarschuwing die blijkt uit de briefwisseling, kan de overheid belast met het administratieve toezicht inzake begrotingen elke maatregel nemen waardoor de uitgaven kunnen worden verminderd".

In het verslag aan de Koning staat te lezen : "de toeziende overheid (kan) ... elke maatregel nemen om de uitgaven te verminderen zowel door het peil van de uitgaven te drukken als door de oorzaken ervan te bestrijden".

.../...

b) De tweede volzin van het artikel machtigt de toezichthoudende overheid zelfs tot het nemen van maatregelen op het gebied van de ontvangsten.

De tekst vermeldt immers :

"...

Indien die uitgaveverminderinq het niet mogelijk maakt het begrotingsevenwicht te herstellen, dan voorziet de toeziende overheid daarin door de bijkomende heffing te gelasten van een bepaald aantal opcentiemen of van aanvullende belastingen op de directe belastingen betaald in de provincie, de gemeente, de agglomeratie of de federatie van gemeenten".

ONDERZOEK VAN DE WETTIGHEID VAN HET ONTWERP.

Afdeling I - Overzicht van de wetsbepalingen die in aanmerking genomen moeten worden.

§ 1. De blijvende bepalingen.

A. De Grondwet.

I. De autonomie van de provincies, van de gemeenten en van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Zoals bekend heeft het Nationaal Congres de autonomie van de gemeenten en van de provincies als algemeen beginsel gesteld (Grondwet, artikelen 31 en 108).

Het door de herziening van 24 december 1970 ingevoegde artikel 108bis waarborgt eveneens de autonomie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten door

.../...

de in artikel 108 gestelde beginselen op hen toepasselijk te maken. Behoudens de bijzondere regels die het stelt, maakt het door de herziening van dezelfde datum ingevoegde artikel 108ter artikel 108bis toepasselijk op "de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort".

In haar oorspronkelijke tekst en ook in de teksten die achtereenvolgens door de herzieningen van 20 juli 1970 en van 29 juli 1980 tot stand zijn gekomen, bevestigt de Grondwet de autonomie van de plaatselijke collectiviteiten in het bijzonder wat de belastingen betreft.

Het thans geldende artikel 110, § 3, eerste lid, bepaalt :

"§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad".

Zijnerzijds bepaalt artikel 110, § 4, eerste lid :

"§ 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad".

II. De grenzen van de autonomie van de plaatselijke collectiviteiten.

a) De nationale wetgever is de bevoegdheid voorbehouden tot het treffen van de organieke voorzieningen in verband met de structuren en de werking van de plaatselijke collectiviteiten.

Naar luid van artikel 108, eerste lid, gewijzigd op 20 juli 1970, worden "de provinciale en gemeentelijke instellingen ... bij de wet geregeld". Het op 24 december 1970

.../...

ingevoegde artikel 108bis, eerste lid, bepaalt : "De wet richt agglomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzekert daarbij de toepassing van de beginselen vermeld in artikel 108". Voor de "agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort" verwijst artikel 108ter naar artikel 108bis.

b) De Grondwet stelt een toezichtsbevoegdheid in ten aanzien van de handeling van de plaatselijke overheden, en bepaalt dat dit toezicht zowel op het vrijwaren van het algemeen belang als op het naleven van de wet gericht kan zijn en op verschillende wijzen kan worden uitgeoefend (Artikel 108, gewijzigd op 20 juli 1970, tweede lid, 2° en 6°).

c) Reeds in een oorspronkelijke tekst machtigde de Grondwet de wetgever om uitzonderingen te stellen op de regel dat geen provinciale belasting kan worden ingevoerd dan met instemming van de provincieraad en geen gemeentelijke belasting dan met instemming van de gemeenteraad.

De oorspronkelijke tekst van artikel 110, vierde lid, van de Grondwet luidde immers :

> "De wet bepaalt, ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken".

Het tweede lid van paragraaf 3 en het tweede lid van paragraaf 4 van het op 29 juli 1980 herziene artikel 110 bevatten een soortgelijke bepaling, het ene ten aanzien van de provinciale belastingen, het andere ten aanzien van de belastingen van de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten.

.../...

Uit een vrij korte maar zeer duidelijke passus in de besprekingen van het Nationaal Congres blijkt dat het vierde lid van de oorspronkelijke tekst van artikel 110 van de Grondwet tot doel had af te wijken van de regel dat de provinciale belastingen alleen door de provincieraad en de gemeentelijke belastingen alleen door de gemeenteraad kunnen worden ingevoerd : de bepaling staat de nationale wetgever toe, in uitzonderlijke gevallen, de toezichthoudende overheid te machtigen tot het invoeren van provinciale en gemeentelijke belastingen (1).

Dat is de betekenis die door alle auteurs aan dat vierde lid van artikel 110 wordt gegeven; in het verslag aan de Koning worden trouwens een aantal van die auteurs geciteerd.

Met het enige artikel van de wet van 7 mei 1877, dat artikel 133 van de gemeentewet heeft vervangen, heeft de wetgever ten aanzien van de gemeenten de bevoegdheid aangewend die hij krachtens de oorspronkelijke tekst van artikel 110, vierde lid, van de Grondwet bezat om af te wijken van de regel dat geen enkele gemeentelijke belasting kan worden ingevoerd dan met instemming van de gemeenteraad.

Het derde lid van dat artikel stelt : "Indien de op de begroting gebrachte ontvangsten niet toereikend zijn tot betaling van een gemeenteschuld die erkend en opeisbaar is of die voortvloeit uit een beslissing in laatste aanleg gewezen door het gewone of het administratieve gerecht, stelt de gemeenteraad middelen voor om daarin te voorzien". En de bepaling vervolgt : "Blijft hij in gebreke, dan wordt, na twee achtereenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waar-

.../...

---

(1) HUYTTENS, "Discussions du Congrès national de Belgique, séance du 27 janvier 1831", Deel II, blz. 281.

schuwingen, daarin voorzien door de bestendige deputatie, die te dien einde, onder goedkeuring van de Koning, gelast een bepaald aantal opcentiemen te heffen op de in de gemeente betaalde directe belastingen".

De bepalingen van artikel 133 bevatten nog een vierde lid, dat als volgt is geformuleerd :

"Indien de gemeenteraad de uitgave op de begroting brengt en de bestendige deputatie ze verwerpt of vermindert, of indien de bestendige deputatie, in overeenstemming met de gemeenteraad, geen of slechts een ontoereikend krediet uittrekt, beslist de Koning, die in voorkomend geval het aantal te heffen opcentiemen bepaalt".

III. De terugslag van de hervorming der instellingen.

Het derde lid, dat op 17 juli 1980 ingevoegd werd in artikel 108 van de Grondwet, luidt als volgt :

"In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de raden van de gemeenschap of het gewest".

B. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 7, a, van de bijzondere wet bepaalt :

"Artikel 7.-
Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het

.../...

administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

a) wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties;" (1)(2).

In de memorie van toelichting wordt nader bepaald hoe de bevoegdheid die bij het nationale gezag blijft berusten en de bevoegdheid die naar de Gewesten gaat, verdeeld zijn :

"4° De uitoefening van het administratief toezicht.

Er dient aangestipt dat alleen de nationale wet de hoedanigheid van een aan toezicht onderworpen handeling evenals de grens van dat toezicht zal kunnen wijzigen.

.../...

---

(1) Artikel 7, tweede lid, bevat een overgangsbepaling die van toepassing is op bepaalde gemeenten : "Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966".

(2) Artikel 94 bevat een overgangsbepaling van algemene aard : "Onverminderd het bepaalde in artikel 83, §§ 2 en 3, blijven de overheden die door de wetten en verordeningen met bevoegdheden belast zijn die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, die bevoegdheden uitoefenen volgens de procedures door de bestaande regels bepaald, zolang hun raden en hun executieven die regels niet hebben gewijzigd of opgeheven".

Bijgevolg kan het decreet die aangelegenheid evenwel alleen regelen op het vlak van "de organisatie van de procedure". In een brede zin beoogt die uitdrukking alle normen van de organieke wetten der ondergeschikte besturen welke betrekking hebben op de aanwijzing van de toezichthoudende overheid (en dus ook van de hen toegekende bevoegdheden) evenals de hele procedure tot uitoefening van dat toezicht (bijvoorbeeld de termijnen, instructie en notificering van het beroep, de uitvoerbaarheid van de beslissing enz.).

Voor een zelfde handeling gecontroleerd binnen dezelfde toezichtgrenzen, kunnen alleen de bevoegde overheden en de modaliteiten van uitoefening van die bevoegdheid tot toezicht verschillen van Gewest tot Gewest.

Het Gewest is bevoegd voor het gewoon administratief toezicht. Deze (lees : dit) omvat iedere vorm van toezicht ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971 houdende inrichting van de agglomeraties en federaties van gemeenten. Zij betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties en de andere handelingen van de ondergeschikte besturen, behoudens wat de handelingen betreft van de provincie Brabant en van de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Het specifiek administratief toezicht omvat iedere vorm van toezicht, ingesteld bij decreet of bij een andere wet dan deze vermeld in de vorige alinea.

Het Gewest oefent echter het administratief toezicht niet uit over de handelingen betreffende de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid of van de Gemeenschap en waarvoor de wet of het decreet, naargelang van het geval, een specifiek administratief toezicht heeft ingesteld" (1).

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr 434/1, blz. 32-33.

§ 2. De tijdelijke bepalingen vervat in de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Als rechtsgrond voor het ontwerp-besluit voert de Regering artikel 1, 5°, aan van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Die bepaling is als volgt geredigeerd :

"Artikel 1.-
Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

5° de openbare uitgaven te beheersen en te beperken, onder meer door de regelen betreffende de rijkscomptabiliteit te wijzigen, door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn en door alle uitgaven die betrekking hebben op eenzelfde beleid of op eenzelfde instelling in één begrotingsenveloppe te bundelen;".

Het valt moeilijk de draagwijdte van de aangehaalde bepaling vast te stellen; door het gebruik van de term "onder meer" krijgt de opsomming welke zij geeft een niet-limitatief karakter. In zijn advies over het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is, had de Raad van State opgemerkt

.../...

dat in het ontwerp de passende duidelijkheid niet altijd in voldoende mate aanwezig was : "Met betrekking tot de gezondmaking van de openbare financiën (artikel 1, 5°) wordt getracht de bijzondere bevoegdheid van de Koning nader te omschrijven door naast het te bereiken doel bij wege van voorbeelden, wat uiteraard niet kan volstaan, naar het onderwerp van de bevoegdheid te verwijzen" (1)(2). Het ontwerp werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter tafel gelegd zonder in dat opzicht te zijn geamendeerd. Tijdens de bespreking van het ontwerp in de Bijzondere Senaatscommissie heeft de Minister van Begroting, van Wetenschapsbeleid en van het Plan de volgende uitleg verstrekt : "Wat de woorden "onder meer" betreft, gaat het wel degelijk om een terugkeer tot de techniek van de opsomming bij wijze van voorbeeld, omdat de instrumenten waarover de Regering beschikt om de overheidsuitgaven te beperken, sterk van elkaar verschillen ...". De Minister voegt eraan toe : "De ongerustheid van de parlementsleden is begrijpelijk, maar alle maatregelen die worden genomen, zullen onvermijdelijk tot uiting komen in de begrotingen, die wel aan de normale parlementaire procedure zullen worden onderworpen" (3)(4).

.../...

---

(1) Memorie van toelichting, Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/1, blz. 5.

(2) Vergelijk de door de heer GONDRY en consoorten voorgestelde amendementen, Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/4, nr VI, blz. 10.

(3) Verslag van de Bijzondere Commissie, Gedr. St. Senaat, zitting 1981-1982, nr 51/2, blz. 104.

(4) De Minister had reeds dezelfde beschouwingen gemaakt tijdens de openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 15 januari 1982 (Parl. Hand. zitting 1981-1982, blz. 510).

Welke draagwijdte men uit een algemeen oogpunt ook moet toekennen aan de machtiging die bij artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet aan de Koning is verleend, twee opmerkingen dienen gemaakt te worden in verband met de aangelegenheid waarop het ontwerp betrekking heeft.

I. De bepaling van artikel 1, 5°, moet, wegens haar doel en gelet op de parlementaire voorbereiding, zo worden opgevat dat zij de Koning machtigt om regels te stellen die aan de overheden van de provincies en van de gemeenten verplichtingen opleggen met het oog op de gezondmaking van de financiën van die collectiviteiten.

Zoals het verslag aan de Koning bij het onderhavige ontwerp onderstreept, is er in de memorie van toelichting van de bijzondere-machtenwet op gewezen dat "8° de organieke wetgeving betreffende de gemeenten, de provincies, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de intercommunales" buiten de toepassing van de ontworpen wet op de bijzondere machten blijft, met uitzondering evenwel "van de bepalingen betreffende de financiële controle en verantwoordelijkheid ..." (1). De Eerste Minister heeft die verklaring overgenomen in de mededeling die hij aan de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft gedaan (2)(3).

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/1, blz. 2.

(2) Verslag namens de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de heren SUYKERBUYK en DE DECKER (Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/22, blz. 5).

(3) De heren MATHOT en consoorten, die tevens het beginsel zelf van de toekenning van bijzondere machten aan de Koning bestreden, hebben de invoeging van een artikel 2bis voorgesteld om de door de Regering kenbaar gemaakte bedoelingen in een tekst vast te leggen. Dit artikel beoogde de organieke bepalingen in verband met de gemeenten en de provincies aan de bijzondere machten te onttrekken "met uitsluiting van de bepalingen betreffende het financiële toezicht en de financiële verantwoordelijkheid" (Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/26, VI, blz. 6) (Hand. Kamer, zitting 1981-1982, vergadering van 15 januari, blz. 455 en blz. 477).

Zoals het verslag aan de Koning weer onderstreept, heeft de Minister van Begroting op de vraag van een lid van de Bijzondere Senaatscommissie of artikel 1, 5°, ook op de ondergeschikte besturen een terugslag kan hebben, bevestigend geantwoord. Hij heeft deze verantwoording gegeven : "... Aldus zou de groei van het Gemeentefonds en het Provinciefonds kunnen worden beperkt ..." (1). De Commissie heeft twee amendementen verworpen die respectievelijk ten doel hadden de "rijkstussenkomsten aan gemeenten en provincies" (2) en alleen de tegemoetkomingen aan het "Gemeentefonds" (3) aan de toepassing van artikel 1, 5°, te onttrekken.

In de Senaatsvergadering van 1 februari 1982 heeft de Minister van Begroting te kennen gegeven dat er zelfs op het gebied van de uitgaven van de gemeenten besparingen nodig zouden zijn en dat de te nemen maatregelen met name erop gericht zouden zijn de aangroei van het Gemeentefonds te beperken (4).

Uit wat voorafgaat blijkt dat artikel 1, 5°, de Koning wel degelijk machtigt tot het wijzigen van de organieke wetgeving van de gemeenten en de provincies voor zover - en alleen voor zover - het erom gaat maatregelen te nemen in verband met de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten en de provincies.

.../...

---

(1) Verslag namens de Bijzondere Commissie van de Senaat uitgebracht door de heren DE BONDT en HATRY (Gedr. St. Senaat, zitting 1981-1982, nr 51/2, blz. 105).

(2) Geciteerd St. nr 51/2, blz. 110.

(3) Geciteerd St. nr 51/2, blz. 117.

(4) Hand. Senaat, zitting 1981-1982, blz. 366.

II. Om de juiste draagwijdte van artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet te bepalen, mag men de andere bepalingen van die wet, in het bijzonder artikel 2, vanzelfsprekend niet buiten beschouwing laten.

Zoals de Raad van State er in zijn advies aan herinnerd heeft, blijft de toekenning van bijzondere machten aan de Koning bij heel wat auteurs bezwaren uitlokken als ze zover gaat dat de Koning gemachtigd wordt om regels vast te stellen in aangelegenheden die volgens de Grondwet tot de "eigen bevoegdheid" van de wetgever behoren. Als voorbeeld noemde de Raad van State "het bepalen van de grondslagen van de belasting" (1).

Aan belastingaangelegenheden is door Regering en Wetgevende Kamers bij de voorbereiding en vaststelling van de tekst van de bijzondere-machtenwet speciale aandacht besteed. De wetgever heeft twee procédés aangewend om het toekennen aan de Koning van bijzondere machten inzake belastingen zoveel mogelijk bestaanbaar te maken met artikel 110 van de Grondwet. Hij heeft er in de eerste plaats op toegezien dat in artikel 2, dat op die aangelegenheid betrekking heeft, machtigingen werden ingeschreven die heel wat preciezer zijn dan vele van de machtigingen welke in artikel 1 zijn geformuleerd. Voorts heeft de wetgever, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van State, voorgeschreven dat de krachtens artikel 2 vastgestelde koninklijke besluiten binnen een bepaalde termijn door een wet moeten worden bekrachtigd (artikel 6).

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/1, blz. 6-8, inzonderheid blz. 7.

De parlementaire voorbereiding bevestigt de eerste van de zoëven gemaakte opmerkingen. Aangaande artikel 2 wordt in de memorie van toelichting verklaard : "In dit artikel wordt de bevoegdheid van de Koning om de nuttige maatregelen betreffende de fiscale aangelegenheden te nemen beperkt tot de in dit artikel uitdrukkelijk opgesomde materies" (1). Ook in het namens de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebrachte verslag wordt erop gewezen dat, alvorens over te gaan tot het puntsgewijze onderzoek van artikel 2, "... de Minister van Financiën er de aandacht op (vestigt) dat de opsomming van dat artikel limitatief is" (2).

De tekst van de artikelen 2 en 6 van de wet op de bijzondere machten van 2 februari 1982 en de parlementaire voorbereiding van die wet nopen tot de conclusie dat deze de Koning ter zake van belastingen slechts machtigingen verleent voor de in het bewuste artikel 2 genoemde aangelegenheden.

+

In verscheidene arresten heeft de Raad van State het volgende verklaard : "Hoewel de Koning, onder aanwending van bijzondere machten, afbreuk kan doen aan het door de artikelen 31 en 108 van de Grondwet gehuldigde beginsel van de gemeente-

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/1, blz. 2.
(2) Gedr. St. Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/22, blz. 6.

lijke autonomie, vermag hij zulks evenwel slechts te doen indien de wet hem daartoe op ondubbelzinnige wijze heeft gemachtigd" (1).

Welke is nu, in de aangelegenheden die door het onderhavige ontwerp van bijzondere-machtenbesluit worden geregeld, de strekking van de machtigingen die de wet van 2 februari 1982 aan de Koning verleent ?

a) Aangenomen moet worden dat artikel 1, 5°, de Koning machtigt tot het vaststellen van organieke regelen betreffende de werking van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten, voor zover die regelen op de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van die collectiviteiten betrekking hebben. Dat is af te leiden uit de zeer ruime bewoordingen van artikel 1, 5°, aangezien tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet duidelijk gesteld is dat die bepaling er met name toe strekte het vaststellen van zodanige regelen mogelijk te maken.

b) Daarentegen kan niet worden aangenomen dat de wet van 2 februari 1982 de Koning zou machtigen tot het vaststellen van regelen in verband met de belastingen van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten. Geen enkele bepaling van de wet verleent Hem een zodanige bevoegdheid. In artikel 2, dat de belastingaangelegenheden vermeldt waarvoor aan de Koning machtiging wordt verleend en dat een opsomming geeft waarvan het limitatieve karakter tijdens de parlementaire voorbereiding herhaaldelijk is beklemtoond, wordt daarvan in genen dele gewag gemaakt.

.../...

---

(1) R.v.S., 31 januari 1977, Gemeente Etterbeek, nr 18.075/VIde, Verz. blz. 144;
R.v.S., 3 februari 1977, Gemeente Schaarbeek, nr 18.082/VIde, Verz. blz. 162;
24 februari 1977, Brusselse Agglomeratie, nr 18.139/VIde, Verz. blz. 295;
2 februari 1978, Brusselse Agglomeratie, nrs 18.738 en 18.739/VIde, Verz. blz. 154 en 157;
23 februari 1978, Brusselse Agglomeratie, nr 18.778/VIde, Verz. blz. 230.

Afdeling II - Toetsing van de bepalingen van het ontwerpbesluit aan de wetsbepalingen.

Artikel 1.

Zoals er vooraan in dit advies op gewezen is, stelt het artikel als rechtsregel dat de begroting van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten vanaf het begrotingsjaar 1988 in geen geval met een tekort mag sluiten.

a) De in artikel 1 geformuleerde regel behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid, die bevoegd blijft tot het vaststellen van de organieke bepalingen welke van toepassing zijn op de plaatselijke collectiviteiten in de ruime zin van die uitdrukking.

Artikel 108, eerste lid, van de Grondwet bepaalt immers : "De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld". De artikelen 108bis en 108ter passen hetzelfde beginsel toe op de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

b) Aangezien de in het artikel vervatte regel er een is die verband houdt met de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de plaatselijke collectiviteiten, kan hij overigens, om de bovenvermelde redenen, door de Koning worden vastgesteld in de uitoefening van de macht die Hem verleend is door artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982.

.../...

Artikel 1bis.

Zoals de tekst zegt, beoogt het artikel "de in artikel 1 vermelde publieke rechtspersonen die, te rekenen vanaf het begrotingsdienstjaar 1984, in gebreke blijven om een in evenwicht zijnde begroting van uitgaven en inkomsten ... in te dienen ...".

Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg zal het artikel ophouden uitwerking te hebben bij het verstrijken van het begrotingsjaar 1988. Zulk een belangrijke verduidelijking zou in de tekst zelf van het artikel moeten worden opgenomen.

1° De sub 1° geformuleerde bepaling zegt dat de bedoelde rechtspersonen "op hun personeelsleden, met inbegrip van dezen die functies uitoefenen inherent aan de bijzondere werkzaamheden van deze publieke rechtspersonen, de bezoldigingsregeling en de weddeschalen van het personeel der ministeries mogen toepassen".

Het woord "bezoldigingsregeling" lijkt erop te wijzen dat de bepaling doelt op personeelsleden die reeds onder een publiekrechtelijke statuutregeling staan. Het is dan ook niet duidelijk wat het juridisch nut van die bepaling is, aangezien een openbare overheid het statuut van haar personeel steeds voor de toekomst kan wijzigen.

2° De bepaling verbiedt de bedoelde rechtspersonen aan de personeelsleden van hun onderwijsinstellingen zowel inzake wedden als inzake toelagen, grotere voordelen toe te kennen dan die waarop zij recht zouden hebben als zij tot het personeel van een onderwijsinstelling van het Rijk zouden behoren.

.../...

Ook hier gaat het om een organieke voorziening in verband met financiële controle en financiële verantwoordelijkheid, die de Koning derhalve kan treffen op grond van artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982.

3° Luidens 3° mogen die rechtspersonen "de personeelsleden in overtal, ten opzichte van de nationale reglementering inzake de normen van schoolbevolking, niet meer bezoldigen als en in hoofde van personeelslid van hun onderwijs".

De wettigheid van die bepaling kan worden aanvaard om de redenen die hierboven uiteengezet en in verband met 2° bondig gememoreerd zijn.

Artikel 2.

Eerste volzin.

I. Voor zover de eerste volzin van artikel 2 bepaalt : "Bij schending van artikel één ... kan de overheid belast met het administratieve toezicht inzake begrotingen elke maatregel nemen waardoor de uitgaven kunnen worden verminderd", kan de wettigheid van de bepaling worden aanvaard.

De bepaling behoort immers tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Zij noemt bepaalde soorten handelingen van provinciale en gemeentelijke overheden op die aan toezicht onderworpen zijn en bakent bovendien de aan die toezichtsbevoegdheid inherente controle af doordat zij voor die handelingen een toezicht bij wege van vervangend optreden instelt. Welnu, zoals hierboven is aangegeven, preciseert de memorie van toe-

.../...

lichting van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geworden is : "Er dient aangestipt dat alleen de nationale wet de hoedanigheid van een aan toezicht onderworpen handeling evenals de grens van dat toezicht zal kunnen wijzigen" (1).

Overigens gaat het om "een bepaling betreffende de financiële controle, de financiële verantwoordelijkheid" van de gemeenten en de provincies. Om de hierboven uiteengezette redenen kan die bepaling dan ook worden vastgesteld op grond van artikel 1, 5°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982.

II. Voor zover de eerste volzin van het bewuste artikel 2 bepaalt dat het "na een waarschuwing die blijkt uit de briefwisseling" is dat de toezichthoudende overheid maatregelen kan nemen, maakt de Regering inbreuk op de bevoegdheid die door artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voor de gewestelijke overheid is weggelegd. Luidens dat artikel behoren immers, zoals is gezegd, "tot de bevoegdheid van de Gewesten ... de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten ...". Volgens de memorie van toelichting kan het decreet het administratief toezicht alleen regelen in het vlak van "de organisatie van de procedure", maar die uitdrukking moet in een brede zin worden opgevat en beoogt uiteraard, behalve het aanwijzen van de toezichthoudende overheid, het bepalen van de procedurevormen volgens welke die overheid haar bevoegdheid uitoefent.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr 434/1, blz. 32.

Tweede volzin.

De tweede volzin van artikel 2 van het ontwerp bepaalt : "Indien de uitgavenvermindering het niet mogelijk maakt het begrotingsevenwicht te herstellen, dan voorziet de toeziende overheid daarin door de bijkomende heffing te gelasten van een bepaald aantal opcentiemen of van aanvullende belastingen op de directe belastingen betaald in de provincie, de gemeente, de agglomeratie of de federatie van gemeenten".

I. Voor zover de bepaling een andere overheid dan de raad van de provincie, van de gemeente, van de agglomeratie of van de federatie van gemeenten machtigt om belastingen in te voeren, valt zij binnen de voorzieningen van paragraaf 3, tweede lid, en van paragraaf 4, tweede lid, van het op 29 juli 1980 herziene artikel 110 van de Grondwet.

II. Voor zover de bepaling de toezichthoudende overheid machtigt om zich, voor het invoeren van een belasting in de plaats te stellen van de lokale overheid, behoort zij tot de bevoegdheid van de nationale overheid, voor wie de macht is weggelegd om de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen, alsook de macht om te bepalen welke handelingen aan toezicht onderworpen zijn en hoever het op die handelingen uit te oefenen toezicht reikt. De bepaling heeft tot doel ten aanzien van de handelingen van de plaatselijke overheid met betrekking tot het vaststellen van de ontvangsten, een toezicht bij wege van vervangend optreden in te stellen.

III. Voor de provincies en de gemeenten van de Gewesten waarop de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk is, behoort de uitoefening van het administratief toezicht

tot de bevoegdheid van het Gewest. Doordat de bepaling het voorwerp aangeeft van de maatregelen welke de toezichthoudende overheid inzake ontvangsten moet nemen, doet zij afbreuk aan de bevoegdheid van die overheid; de Staat matigt zich hier een bevoegdheid van het Gewest aan.

IV. Doordat de bepaling in de gevallen welke zij aangeeft "de bijkomende heffing" gelast "van een bepaald aantal opcentiemen of van aanvullende belastingen op de directe belastingen", stelt zij een regel inzake belastingen. Bovendien impliceert zij een afwijking van de artikelen 351 en 355 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en van artikel 3 van de wet van 7 juli 1972 tot vaststelling van de grenzen van de belastingbevoegdheid van agglomeraties en federaties van gemeenten; die artikelen beperken de bevoegdheid van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten om aanvullende belastingen te heffen op de rijksbelastingen op de inkomsten. De bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982 machtigt de Koning niet tot het vaststellen van een bepaling met zulke oogmerken, die niet voorkomen onder die welke in artikel 2 van de wet zijn opgesomd. Zoals hierboven is aangetoond, is de opsomming in dat artikel limitatief.

In zover de bepaling van artikel 2, tweede volzin, de aangegeven strekking heeft, overschrijdt zij de aan de Koning toegekende machten.

.../...

Zoals opmerking I, gelden ook de opmerkingen II, III en IV uiteraard zowel voor de agglomeraties en de federaties van gemeenten als voor de provincies en de gemeenten.

+

+ +

Het besluit van dit alles is dat het ontwerp in het licht van de hiervoren gemaakte opmerkingen zou moeten worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.