ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de l'Exécutif de la Région wallonne, le 3 janvier 1980, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif aux propositions budgétaires 1979-1980 pour la Région wallonne", a donné le 8 janvier 1980 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e januari 1980 door de Voorzitter van de Executieve van het Waalse Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende de budgettaire voorstellen voor het Waalse Gewest voor 1979-1980" heeft de 8e januari 1980 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I - Selon son intitulé, le projet serait "relatif (à des) propositions budgétaires".

En réalité, le projet n'a aucunement pour objet de prévoir des crédits budgétaires. Un projet qui aurait uniquement cette portée ne ressortirait d'ailleurs pas à la compétence du Conseil d'Etat, section de législation, telle qu'elle est définie par l'article 3 des lois coordonnées.

Comme l'analyse du projet le fait apparaître, celui-ci contient des dispositions permanentes qui tendent à régler, pour la Région wallonne, diverses matières indiquées respectivement dans l'intitulé de chacune des sections de la loi : la "politique industrielle et énergétique", la "politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme", la "politique de l'eau", etc. Dans tous les domaines qu'il concerne, le projet a pour objet de fixer des normes nouvelles.

Sans doute, comme la plupart des lois, la loi en projet est de nature à exercer une influence sur les recettes et les dépenses de l'Etat. Mais le fait qu'elle a cette conséquence ne justifie évidemment pas qu'elle soit présentée comme une loi ayant essentiellement un caractère budgétaire.

.../...

Il est vrai qu'à plusieurs reprises, le législateur a donné l'intitulé de "loi relative aux propositions budgétaires (d'un exercice déterminé)" à des lois qui ne prévoyaient pas des crédits budgétaires, mais qui contenaient, comme le présent projet, un ensemble de dispositions permanentes réglant des matières diverses. A l'appui du choix de l'intitulé adopté pour les lois dont il s'agit, il a été invoqué que les dispositions contenues dans celles-ci étaient nécessaires pour permettre, au cours de l'exercice visé, l'exécution de la politique budgétaire (1). Mais cet élément ne change en rien la nature juridique des dispositions de la loi.

Malgré les précédents, il y a lieu d'éviter de donner au présent projet de loi l'intitulé "... relatif aux propositions budgétaires 1979-1980 pour la Région wallonne". En effet, un tel intitulé, qui ne correspond pas à la nature des dispositions contenues dans le projet, est inexact. Dans la pratique, il pourrait provoquer des erreurs au sujet de la portée des dispositions de la loi. En tout cas dans l'ensemble des dispositions applicables à une matière déterminée, il sera malaisé de retrouver les dispositions contenues dans une loi ayant semblable intitulé.

+

(1) Voir, par exemple, exposé des motifs du projet devenu la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977 (Doc.parl.Ch.1004, session 1976-1977, n° 1, page 1); projet de loi relatif aux propositions budgétaires 1979-1980 (Doc. parl. Ch. 323, session 1979-1980, n° 1, page 1). On notera qu'aucun des projets ayant donné lieu aux lois dont il s'agit n'a été soumis pour avis au Conseil d'Etat.

Comme on l'a déjà observé, le projet tend à régler plusieurs matières différentes.

Par ailleurs, le projet contient, en premier lieu, des dispositions indépendantes, qui formeront une loi distincte (article 1er, articles 2 à 4, articles 7 et 8, articles 9 et 10); il contient, en second lieu, des dispositions modificatives destinées à s'insérer dans des lois actuellement en vigueur (articles 5 et 6).

La substitution au présent projet, de plusieurs projets distincts créerait sans doute, à certains égards, une complication. Mais le présent projet contient des dispositions si différentes les unes des autres qu'il serait beaucoup plus clair de le scinder, par exemple en insérant les dispositions modificatives dans des projets distincts.

En tout cas, l'intitulé devrait être amendé pour les motifs exposés plus haut. Il devrait évidemment être adapté au contenu finalement assigné au projet par l'Exécutif de la Région wallonne.

A titre d'exemple, la formule suivante est proposée : "Projet de loi contenant des dispositions propres à la Région wallonne en matière de politique industrielle et énergétique et en matière de comptabilité publique" (1).

(1) Pour les motifs exposés à propos de l'examen des articles 9 et 10, le projet ne peut contenir les dispositions prévues pour les taxes communales et provinciales.

II - Le texte soumis au Conseil d'Etat ne contient pas d'arrêté royal de présentation.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit, sur le modèle de la proposition faite par le Conseil d'Etat dans son avis L.13.443 du 10 octobre 1979 :

"Article 1er.-

La présente loi s'applique au territoire de la Région wallonne tel qu'il est fixé par l'article 1er de la loi créant des institutions communautaires régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979".

Article 2.

Suivant l'alinéa 1er,

> "Le Roi peut, par arrêté délibéré en Exécutif de la Région wallonne, désigner auprès du Ministre ou Secrétaire d'Etat ayant, pour la Région wallonne, l'expansion économique dans ses attributions, des gestionnaires industriels, commerciaux ou financiers appelés à remplir pour le compte des autorités publiques régionales des missions dans des secteurs industriels ou de services".

L'exposé des motifs commente cette disposition, notamment dans les termes suivants :

> "Ces gestionnaires sont appelés ainsi à compléter l'infrastructure technique et de management dont dispose déjà la Région suite à la mise en place de la Société Régionale d'Investissement".

.../...

Tel qu'il est rédigé, le texte de l'alinéa 1er pourrait laisser supposer que le projet autorise le Roi à imposer à des entreprises l'assistance de gestionnaires industriels, commerciaux ou financiers.

Suivant les renseignements qui ont été donnés au Conseil d'Etat, telle n'est pas l'intention de l'Exécutif de la Région wallonne qui souhaite seulement permettre la constitution d'un corps de fonctionnaires capables d'être attachés temporairement à la gestion d'entreprises ayant fait appel à l'assistance des autorités publiques régionales, c'est-à-dire, essentiellement, de l'Exécutif, de la S.D.R. ou de la S.R.I.

L'expression : "désigner auprès du Ministre ou (du) Secrétaire d'Etat ..." est peu heureuse, surtout s'il s'agit de créer un service d'administration régionale. Il serait plus exact de dire que :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Exécutif de la Région wallonne, désigner des gestionnaires industriels, commerciaux ou financiers. Ces gestionnaires sont placés sous l'autorité du Ministre ou du Secrétaire d'Etat ayant, pour la Région wallonne, l'expansion économique dans ses attributions".

Le texte mentionne les gestionnaires industriels, commerciaux ou financiers, alors que l'exposé des motifs omet les gestionnaires commerciaux.

.../...

Par ailleurs, l'expression "remplir pour le compte des autorités publiques régionales des missions dans des secteurs industriels ou de services" est imprécise. Il semble que les missions ainsi envisagées soient des missions dans des entreprises relevant des secteurs dont il s'agit. Encore faut-il observer que le texte omet les secteurs commerciaux et financiers.

En conclusion, l'alinéa 1er devrait être revu dans le sens d'une précision plus grande.

+

\+ +

Suivant l'alinéa 2,

> "Leur situation administrative et financière ainsi que les modalités de leur intervention sont fixées par arrêté royal délibéré en Exécutif de la Région wallonne".

L'adjectif "pécuniaire" doit certainement être substitué à "financière".

Quant à la fixation des "modalités de leur intervention", cette formule appelle la même observation que celle qui a été faite pour l'alinéa 1er, à propos de la portée de la désignation des gestionnaires par le Roi.

.../...

En toute hypothèse, si l'alinéa 2 tend à permettre la détermination du statut administratif et pécuniaire desdits gestionnaires, ce n'est pas dans cet alinéa mais bien dans l'alinéa 1er qu'il y a lieu de traiter des modalités de leur intervention, bien que ces modalités puissent naturellement avoir une incidence sur les statuts respectifs des différentes catégories de gestionnaires.

Article 3.

Suivant les indications fournies au Conseil d'Etat, en confirmation de l'exposé des motifs, cette disposition a pour objet essentiel de consacrer législativement le caractère d'utilité publique de l'installation de réseaux de distribution de chaleur à distance.

La commune et les organismes d'intérêt public resteront, pour le surplus, soumis aux formalités ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

La portée de la disposition étant ainsi précisée, sa rédaction doit être revue de la manière suivante :

"En vue de réaliser ou d'encourager l'installation de réseaux de distribution de chaleur à distance, le Roi est autorisé à acquérir ou à exproprier des terrains et à établir des servitudes. Il peut autoriser,

.../...

aux mêmes fins, les organismes d'intérêt public qu'Il désigne, et les communes à acquérir ou à exproprier des terrains et à établir des servitudes".

Le but de cette formulation est d'éviter que le texte laisse entendre que les communes ou les organismes d'intérêt public seraient dispensés de respecter les formalités ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Article 4.

I. L'article 4 a pour but d'autoriser le Roi à prendre des mesures de rationalisation de la distribution d'énergie. Il est clair que ces mesures devront, pour être efficaces, pouvoir déroger aux dispositions de la loi communale et surtout aux dispositions de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, notamment pour permettre aux communes de se délier de certains engagements qui s'imposent à elles, à la suite des fusions.

Par conséquent, les termes "sans préjudice" sont particulièrement inadéquats en l'espèce et devraient être remplacés par "par dérogation" ou par "nonobstant les dispositions".

.../...

II. Au 1°, l'expression "afin d'assurer la rationalisation et la coordination des services publics et de distribution d'énergie" manque de précision. On peut supposer que dans l'intention de l'Exécutif, il faut lire "la rationalisation et la coordination des services publics de distribution d'énergie" puisque l'intitulé de la section I limite le champ d'application de l'article 4 à la politique industrielle et énergétique.

III. Au 3°, de l'accord du délégué de l'Exécutif, il faut lire : "ou se délient, pour tout ou partie de leur nouveau territoire, d'autres engagements directs ou indirects relatifs aux services de distribution d'énergie".

IV. Dans un souci de concordance avec l'article 3 de la loi du 1er mars 1922 et de simple logique, il serait préférable de rédiger le 4° de la manière suivante :

"4° fixe les règles selon lesquelles les décisions communales de retrait d'associations de communes et d'adhésion à d'autres associations, ainsi que les statuts, conventions et modifications sont soumis à la tutelle de l'Exécutif de la Région wallonne".

.../...

Article 5.

Le Conseil d'Etat ne peut que rappeler l'avis qu'il a donné relativement au projet de loi "modifiant pour la Région wallonne l'article 59 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par des dispositions visant à promouvoir la qualité thermique et acoustique des constructions, les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de celle-ci" (L.13.487 du 12 décembre 1959) :

> "La limitation à la Région wallonne du champ d'application de la disposition que le projet tend à insérer dans l'article 59 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit figurer dans ce texte même et non pas dans le liminaire, celui-ci ne devant évidemment pas être reproduit dans la loi organique".

Le texte suivant est proposé :

"Article unique.-
L'article 59, alinéa 1er, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par la loi du 22 décembre 1970, est complété par la disposition suivante :

"5. - dans la Région wallonne, la qualité thermique et acoustique des constructions, les économies d'énergie et la récupération d'énergie".

.../...

Article 6.

Article 51 en projet.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit pour les motifs exposés sous l'article 1er :

"Article 51.-

La présente loi s'applique, dans les limites fixées par le présent chapitre, au territoire de la Région wallonne, tel qu'il est fixé par l'article 1er, alinéa 3, de la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée par l'arrêté royal du 20 juillet 1979".

Article 52 en projet.

Le renvoi pur et simple à l'article 1er de la loi du 26 mars 1971 se conçoit mal dans la mesure où cet article a aussi pour objet la protection des eaux côtières contre la pollution. Il suffirait, pour éviter cette incohérence, de rédiger la disposition de la manière suivante :

"Article 52.-

L'article 1er de la présente loi s'applique à la Région wallonne en ce qui concerne les eaux du réseau hydrographique public".

Article 53 en projet.

Au e), il faut lire "en application de l'article 55". Au f), l'expression "réelle ou éventuelle" est superflue et doit être omise.

.../...

Article 54 en projet.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 54.-

L'article 2, l'article 3, § 1er, et l'article 4 de la présente loi sont applicables à la Région wallonne".

Article 55 en projet.

Il serait préférable d'écrire : "sont de nature, soit à polluer les eaux de surface ou à y entraver les phénomènes d'autoépuration, soit à nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées".

Article 56 en projet.

Au paragraphe 1er, alinéa 3, il y a lieu d'écrire : "de l'avis conforme du fonctionnaire ou des fonctionnaires délégués par le Ministre qui a, pour la Région wallonne, la politique de l'eau dans ses attributions, ci-après dénommé "le Ministre". Ce fonctionnaire ou ces fonctionnaires sont dénommés ci-après "fonctionnaire délégué".

Au paragraphe 2, les mots "en outre" sont superflus et doivent être omis.

Article 57 en projet.

En raison de l'ajout proposé à l'article 56, § 1er, les mots "qui a, pour la Région wallonne, la politique de l'eau dans ses attributions" deviennent superflus et doivent être omis.

.../...

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article 57.-

Un recours au Ministre contre les décisions prises en application de l'article 56 est ouvert au requérant ainsi qu'au collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle le rejet s'effectue.

Le Roi fixe les délais et les modalités du recours par arrêté délibéré en Exécutif de la Région wallonne".

Article 58 en projet.

Le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. Sur proposition du Ministre, le Roi peut, par arrêté délibéré en Exécutif de la Région wallonne, confier tout ou partie des tâches d'épuration décrites à l'article 53 à des associations de communes dans un but d'utilité publique. Par dérogation à la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, le Roi peut confier à ces associations les travaux relatifs aux cours d'eau non navigables et aux plans d'eau attenant à ceux-ci.

Le Roi peut aussi confier à ces mêmes associations toute autre mission d'assainissement ou qui soit imposée par une gestion globale des eaux".

+

+ +

.../...

Le premier alinéa du paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"La province ou les provinces sur le territoire desquelles s'étend en tout ou en partie l'activité des associations visées au paragraphe 1er, font nécessairement partie de celles-ci".

+

+ +

L'alinéa 2 exprime dans la même phrase deux règles apparemment distinctes.

Suivant la première, les tâches et les missions visées au paragraphe 1er ne pourraient être confiées à des associations de communes que dans les limites du ressort territorial fixé par le Roi.

Selon la seconde règle, le Roi pourrait subordonner à des conditions de contrôle, imposées par une bonne gestion globale des eaux, l'octroi des tâches et des missions visées au paragraphe 1er.

La place logique de cette disposition se trouve au paragraphe 1er où la première règle pourrait être exprimée en complétant la première phrase comme suit :

"... dans un but d'utilité publique, dont Il détermine le ressort territorial".

.../...

La seconde règle pourrait être exprimée dans un alinéa 3 du paragraphe 1er, rédigé comme suit :

"Sur proposition du Ministre, le Roi peut, en outre, subordonner des tâches et des missions visées aux alinéas 1er et 2 à certaines conditions de contrôle imposées par une bonne gestion globale des eaux".

+

Au paragraphe 3, il faut écrire :

"Les associations de communes visées au paragraphe 1er ...".

+

Au paragraphe 4, le mot "compétent" doit être omis.

Article 59 en projet.

Pour correspondre aux intentions de l'Exécutif de la Région wallonne, telles qu'elles ont été exposées par le délégué de cet Exécutif, le paragraphe 1er, alinéa 1er, serait mieux rédigé comme suit :

"Pour l'application de l'article 53, alinéa 3, b), les personnes morales de droit public cèdent aux associations visées à l'article 58 les stations d'épuration ainsi que les ouvrages, en service ou en construction, nécessaires au fonctionnement de celles-ci et toutes études terminées ou en cours".

+

.../...

Le paragraphe 3 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 3. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Exécutif de la Région wallonne, les modalités d'application des paragraphes 1er et 2".

Article 60 en projet.

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 1er du paragraphe 1er :

"Les associations d'épuration visées à l'article 58 peuvent bénéficier de subventions des pouvoirs publics".

L'alinéa 2 repose sur une interprétation erronée de l'article 10 de la loi du 1er mars 1922. En vertu de cette disposition, seules les libéralités (et non les subventions) sont "soumises à approbation par arrêté royal".

Cette disposition est, par conséquent, superflue et doit être omise.

+

Le paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. L'Etat finance, à charge du Fonds de solidarité de l'eau, les investissements effectués par lesdites associations en vue de l'épuration des eaux usées.

Il intervient, soit au moyen de subventions lors de l'exécution des travaux, ... (la suite comme au projet)".

+

.../...

Au paragraphe 3, a), il y a lieu d'écrire :

"a) les contributions des communes et de la province ou des provinces associées;".

Le dernier alinéa du paragraphe 3 serait mieux rédigé comme suit :

"Moyennant remboursement des coûts inhérents à ce traitement, chaque association de communes peut convenir avec une entreprise située dans son ressort, de prendre en charge l'épuration de ses eaux résiduaires".

Article 61 en projet.

La fin de cet article devrait être rédigée comme suit :

"... à attacher sa garantie aux emprunts contractés par les associations visées à l'article 58".

Article 62 en projet.

A la fin de cet article, les mots "de la présente loi" doivent être omis. La même remarque vaut pour l'article 63 en projet.

Section 5.

Sous le titre "Politique des pouvoirs locaux", cette section contient deux articles libellés comme suit :

.../...

"Article 9.-
Les taxes communales ne peuvent dépasser 7 % d'additionnelles à l'impôt des personnes physiques perçu par l'Etat.

Article 10.-
Les taux prévus à l'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus sont portés respectivement à 6.000 FB pour les communes et à 4.000 FB pour les provinces".

Suivant l'exposé des motifs :

"La jurisprudence actuelle en matière de taxes communales mérite d'être précisée dans un texte de loi, dans certains cas, notamment pour éviter toute exagération; l'article 9 répond à cet objectif.

Par ailleurs, l'article 74 du code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus est modifié de façon que la taxe provinciale et la taxe communale frappant les agences de paris aux courses de chevaux sont portées respectivement à 4.000 Frs. et à 6.000 Frs".

+

+ +

I. Bien que l'exposé des motifs situe l'article 9 du projet dans la matière de la tutelle, il s'agit assurément d'une disposition d'ordre fiscal qui, d'ailleurs, comme on le verra plus loin, poursuit le même objet que l'article 355 du Code des impôts sur les revenus.

.../...

Quant à l'article 10, sa nature fiscale n'a été contestée ni dans l'exposé des motifs, ni par le délégué de l'Exécutif.

La section 5 soulève donc la question de savoir si le législateur peut adopter, en matière fiscale, des dispositions applicables seulement dans une Région.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu se livrer à une étude approfondie de cette question. Il se borne à observer que le principe d'égalité, inscrit à l'article 6 de la Constitution, fait obstacle à ce que les Belges soient traités de manière différente lorsque leur situation est la même.

La loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, coordonnée le 20 juillet 1979, a sans doute une influence sur l'application de l'article 6 de la Constitution. En effet, dans les matières qu'elle énumère, cette loi prévoit une politique différenciée, en tout ou en partie, selon les régions et selon les communautés, et donc l'établissement de normes particulières pour une région ou pour une communauté. Cependant, l'article 2 de cette loi ne mentionne pas la fiscalité provinciale et communale parmi les matières dans lesquelles une politique régionale différenciée se justifie. Il s'ensuit que les articles 9 et 10 du projet ne peuvent être considérés comme conformes aux dispositions combinées des articles 6 de la Constitution et 2 de la loi coordonnée le 20 juillet 1979.

.../...

II. Au surplus, la justification donnée à l'article 9 par l'exposé des motifs repose sur une erreur. Il existe, en effet, une disposition législative qui prévient, d'ailleurs plus rigoureusement que le projet, d'éventuelles "exagérations" des pouvoirs locaux : c'est l'article 355 du Code des impôts sur les revenus, modifié par la loi du 22 décembre 1977. Aux termes de cette disposition :

> "La taxe additionnelle est fixée pour tous les contribuables d'une même agglomération ou commune à un pourcentage uniforme de l'impôt dû à l'Etat.
>
> Ce pourcentage doit être un nombre exempt de fraction; il ne peut excéder :
>
> a) 1% lorsque la taxe est établie par une agglomération;
> b) 5% lorsqu'elle est établie par une commune faisant partie d'une agglomération;
> c) 6% lorsqu'elle est établie par une autre commune.
>
> La taxe additionnelle ne peut être l'objet d'aucune réduction, exemption ou exception".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Volgens het opschrift zou het ontwerp betrekking hebben op "budgettaire voorstellen".

In werkelijkheid heeft het in genen dele tot doel begrotingskredieten uit te trekken. Een ontwerp dat alleen daartoe zou strekken, zou overigens niet vallen onder de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling wetgeving, zoals die bepaald is in artikel 3 van de gecoördineerde wetten.

Zoals uit de ontleding van het ontwerp blijkt, bevat dit blijvende bepalingen die strekken om voor het Waalse gewest een aantal aangelegenheden te regelen die onderscheidenlijk in het opschrift van elk van de afdelingen zijn opgegeven : het "industrie- en energiebeleid", het "beleid inzake ruimtelijke ordening en stedebouw", het "waterbeleid", enz. Op alle gebieden welke het ontwerp bestrijkt, wil het nieuwe normen vestigen.

Wel is de ontwerp-wet, zoals de meeste wetten, van die aard dat zij een invloed kan hebben op de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Dat is echter vanzelfsprekend niet voldoende om ze aan te dienen als een wet die hoofdzakelijk op het budgettaire is gericht.

Wel ook heeft de wetgever bij herhaling het opschrift "wet betreffende de budgettaire voorstellen (voor een bepaald begrotingsjaar)" gegeven aan wetten waarbij geen begrotingskredieten werden uitgetrokken maar die, zoals het ontwerp, een aantal blijvende bepalingen bevatten tot regeling van diverse aangelegenheden. Ter verantwoording van een zodanig opschrift is aangevoerd dat de in die wetten

.../...

opgenomen bepalingen noodzakelijk waren om het budgettair beleid in de loop van het bedoelde begrotingsjaar te kunnen voeren (1). Dat verandert echter niets aan de juridische aard van de bepalingen van de wet.

Ondanks de precedenten moet voor het onderhavige wetsontwerp het opschrift "... houdende de budgettaire voorstellen voor het Waalse Gewest voor 1979-1980" uit de weg worden gegaan. Een zodanig opschrift, dat niet beantwoordt aan de aard van hetgeen het ontwerp bepaalt, is onjuist. In de praktijk kan het leiden tot vergissingen in verband met de draagwijdte van de bepalingen van de wet. In ieder geval zal het niet gemakkelijk zijn in een geheel van op een materie toepasselijke voorzieningen de bepalingen terug te vinden die zijn opgenomen in een wet met een zodanig opschrift.

+

Zoals opgemerkt is, bedoelt het ontwerp verschillende aangelegenheden te regelen.

Voorts bevat het in de eerste plaats zelfstandige bepalingen die een afzonderlijke wet zullen vormen (artikel 1, artikelen 2 tot 4, artikelen 7 en 8, artikelen 9 en 10), in de tweede plaats wijzigingsbepalingen die in thans geldende wetten moeten worden ondergebracht (artikelen 5 en 6).

---

(1) Zie bijvoorbeeld memorie van toelichting van het ontwerp waaruit is ontstaan de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 (Gedr. St. Kamer 1004, zitting 1976-1977, nr 1, blz. 1); ontwerp van wet betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 (Gedr. St. Kamer 323, zitting 1979-1980, nr. 1, blz. 1). Op te merken valt dat geen van de ontwerpen waaruit die wetten zijn ontstaan voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.

Als men het onderhavige ontwerp zou vervangen door een aantal afzonderlijke ontwerpen kan dat ongetwijfeld in menig opzicht de zaken ingewikkeld maken. Daartegenover staat dat het thans bepalingen bevat die zodanig van elkaar verschillen dat het veel duidelijker zou zijn als het gesplitst werd, bijvoorbeeld door het opnemen van de wijzigingsbepalingen in afzonderlijke ontwerpen.

In ieder geval zou het opschrift moeten worden gewijzigd om de hiervoren opgegeven redenen. Het zou vanzelfsprekend moeten worden aangepast aan de inhoud welke de Executieve van het Waalse Gewest uiteindelijk aan het ontwerp zou geven.

Bij wijze van voorbeeld wordt de volgende formule voorgesteld : "Ontwerp van wet houdende bepalingen voor het Waalse gewest inzake industrie- en energiebeleid en in zake openbare comptabiliteit" (1).

II. De aan de Raad van State voorgelegde tekst is niet vergezeld van een koninklijk indieningsbesluit.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Deze bepaling kan beter als volgt worden gerediGeerd naar het model van het voorstel dat de Raad van State heeft gedaan in zijn advies L. 13.443 van 10 oktober 1979 :

---

(1) Om de redenen die zijn opgegeven bij het onderzoek van de artikelen 9 en 10 kunnen in het ontwerp niet worden opgenomen de bepalingen inzake gemeente- en provinciebelastingen.

"Artikel 1.-

Deze wet is van toepassing op het grondgebied van het Waalse Gewest zoals het is bepaald in artikel 1 van de wet houdende oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979".

Artikel 2.

Het eerste lid bepaalt :

"De Koning kan bij in de Executieve van het Waalse gewest overlegd besluit, bij de Minister of de Staatssecretaris tot wiens bevoegdheid de economische expansie voor het Waalse Gewest behoort, industriële, commerciële of finaciële zaakgelastigden aanwijzen die voor rekening van de gewestelijke overheid opdrachten vervullen in de industriële of de dienstensector".

De memorie van toelichting geeft bij deze bepaling onder meer de volgende commentaar :

"Die zaakgelastigden zullen dus de technische en managementinfrastructuur aanvullen waarover het Gewest dank zij de instelling van de G.I.M. al beschikt".

De tekst van het eerste lid zoals hij gesteld is kan de indruk wekken dat het ontwerp de Koning toestaat ondernemingen te verplichten zich door industriële, commerciële of financiële zaakgelastigden le laten bijstaan.

Naar aan de Raad van State is verklaard is dat niet de bedoeling van de Executieve van het Waalse Gewest; zij wenst alleen dat een korps wordt opgericht van ambtenaren die tijdelijk zouden kunnen worden betrokken bij het beheer van ondernemingen die een beroep op de bijstand van de gewestelijke overheden hebben gedaan, dat is in hoofdzaak van de Executieve, de G.O.M. of G.I.M.

.../...

De wending "aanwijzen bij de Minister of de Staatssecretaris ..." is niet aan te bevelen, vooral wanneer het erom gaat een gewestelijke bestuursdienst in het leven te roepen. De tekst zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De Koning kan bij in de Executieve van het Waalse Gewest overlegd besluit industriële, commerciële of financiële zaakgelastigden aanwijzen. Deze staan onder het gezag van de Minister of van de Staatssecretaris tot wiens bevoegdheid, voor het Waalse Gewest, de economische expansie behoort".

De tekst maakt melding van industriële, commerciële of financiële zaakgelastigden, terwijl van commerciële zaakgelastigden in de memorie van toelichting geen sprake is.

Voorts is de wending "voor rekening van de gewestelijke overheid opdrachten vervullen in de industriële of de dienstensector" vaag. Bedoeld lijken te zijn taken bij ondernemingen die onder de genoemde sectoren ressorteren. Op te merken valt ook dat in de tekst geen sprake is van de commerciële en financiële sectoren.

Geconcludeerd kan worden dat in het eerste lid grotere nauwkeurigheid moet worden betracht.

+

\+ +

.../...

Het tweede lid bepaalt :

"Hun administratieve en financiële situatie en de voorwaarden waaronder zij hun taak vervullen, worden bij in de Executieve van het Waalse Gewest overlegd koninklijk besluit vastgesteld".

Met "hun administratieve en financiële situatie" wordt stellig bedoeld "hun administratieve toestand en hun bezoldigingsregeling".

Ten aanzien van de "voorwaarden waaronder zij hun taak vervullen" kan hetzelfde worden opgemerkt als bij het eerste lid is gezegd in verband met de draagwijdte van de aanwijzing van de zaakgelastigden door de Koning.

Hoe het zij, als in het tweede lid het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van die zaakgelastigden wordt geregeld, dan moet niet daar maar in het eerste lid worden gehandeld over de wijze waarop zij optreden, ofschoon de regelen inzake dat optreden vanzelfsprekend een terugslag kunnen hebben op de onderscheiden statuten van de verschillende categorieën van zaakgelastigden.

Artikel 3.

Naar aan de Raad van State is verklaard ter bevestiging van de memorie van toelichting, heeft deze bepaling hoofdzakelijk tot doel bij wet te bekrachtigen dat het aanleggen van "warmtedistributienetten" een aangelegenheid van openbaar nut is.

.../...

Voor het overige blijven de gemeente en de instellingen van openbaar nut onderworpen aan de gewone formaliteiten inzake onteigening ten algemenen nutte.

Nu de strekking van de bepaling aldus gepreciseerd is, zou de redactie als volgt moeten worden herzien :

"Met het oog op het aanleggen van warmtedistributienetten of om het aanleggen daarvan te bevorderen kan de Koning gronden kopen of onteigenen en er erfdienstbaarheden op vestigen. Met hetzelfde doel kan hij de door Hem aangewezen instellingen van openbaar nut en de gemeenten machtigen om gronden te kopen of te onteigenen en er erfdienstbaarheden op te vestigen".

Het doel van deze formulering is te voorkomen dat de tekst wordt verstaan als zouden de gemeenten of de instellingen van openbaar nut niet verplicht zijn de gewone formaliteiten inzake onteigening ten algemene nutte na te leven.

Artikel 4.

I. Artikel 4 machtigt de Koning tot het nemen van maatregelen met het oog op het rationaliseren van de energiedistributie. Het behoeft geen betoog dat die maatregelen, willen zij doeltreffend zijn, moeten kunnen afwijken van de gemeentewet en vooral van de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen, met name om de gemeenten in de mogelijkheid te stellen zich vrij te maken van bepaalde verbintenissen die zij ten gevolge van de samenvoegingen moeten nakomen.

.../...

Bijgevolg is het woord "onverminderd" hier helemaal niet geschikt. Het moet worden vervangen door "in afwijking van" of "niettegenstaande".

II. Onder 1° is de wending "met het oog op het rationaliseren en het coördineren van de openbare diensten en de energiedistributie" te vaag. Men mag aannemen dat de Executieve bedoelt "het rationaliseren en het coördineren van de openbare diensten voor energiedistributie", aangezien het opschrift van "sectie I" het toepassingsgebied van artikel 4 beperkt tot het industrie- en energiebeleid.

III. De gemachtigde van de Executieve is het ermee eens dat onder 3° wordt gelezen : "of zich voor het geheel of een deel van hun nieuwe grondgebied vrijmaken van andere rechtstreekse of onrechtstreekse verbintenissen betreffende de diensten voor energiedistributie".

IV. Ter wille van de overeenstemming met artikel 3 van de wet van 1 maart 1922 en gewoon om logisch te zijn redigere men 4° als volgt :

"4° de regels vastgesteld volgens welke de beslissingen van de gemeente tot uittreding uit een vereniging van gemeenten en tot toetreding tot een andere vereniging, alsook de statuten, overeenkomsten en wijzigingen onderworpen worden aan het toezicht van de Executieve van het Waalse Gewest".

.../...

Artikel 5.

De Raad van State kan alleen maar verwijzen naar zijn advies over het ontwerp van wet "tot wijziging voor het Waalse Gewest van artikel 59 van de organieke wet van 29 maart 1962 betreffende de ruimteordening en het urbanisme door maatregelen om de thermische en geluidskwaliteit van gebouwen, energiebesparingen en een rationeel energiegebruik te bevorderen" (L. 13.487 van 12 december 1959) :

> "De beperking tot het Waalse Gewest, van de werkingssfeer van de bepaling welke het ontwerp wil invoegen in artikel 59 van de wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, moet voorkomen in die tekst zelf en niet in de inleidende volzin die immers niet in de organieke wet moet worden overgenomen".

De volgende tekst wordt voorgesteld :

> "Enig artikel.-
> Artikel 59, eerste lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, gewijzigd bij de wet van 22 december 1970, wordt met de volgende bepaling aangevuld :
>
> "5.- in het Waalse Gewest, de thermische en akoestische kwaliteit van de bouwwerken, de besparing en terugwinning van energie".

.../...

Artikel 6.

Ontworpen artikel 51.

Deze bepaling kan om de onder artikel 1 opgegeven redenen beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 51.-

Deze wet is, binnen de in dit hoofdstuk bepaalde grenzen, van toepassing op het grondgebied van het Waalse Gewest zoals het is bepaald in artikel 1, derde lid, van de wet houdende oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979".

Ontworpen artikel 52.

Een verwijzing zonder meer naar artikel 1 van de wet van 26 maart 1971 kan bezwaarlijk worden aangenomen daar dat artikel ook betrekking heeft op de bescherming van de kustwateren tegen verontreiniging. Deze ongerijmdheid kan uit de weg worden gegaan met de volgende redactie :

"Artikel 52.-

Artikel 1 van deze wet is van toepassing op het Waalse Gewest wat het water van het openbaar hydrografisch net betreft".

Ontworpen artikel 53.

Onder e) moet worden gelezen "krachtens artikel 55". Onder f) moeten de woorden "reële of mogelijke" als overbodig vervallen.

.../...

Ontworpen artikel 54.

Dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 54.-

Artikel 2, artikel 3, § 1, en artikel 4 van deze wet zijn van toepassing op het Waalse Gewest".

Ontworpen artikel 55.

Het verdient aanbeveling te lezen : "die, als zij na gebruik in het oppervlaktewater terechtkomen, dit kunnen verontreinigen of de natuurlijke zuivering ervan kunnen hinderen ofwel de werking van de waterzuiveringsinstallaties kunnen schaden".

Ontworpen artikel 56.

In paragraaf 1, derde lid, dient te worden gelezen : "op eensluidend advies van de ambtenaar of van de ambtenaren gemachtigd door de Minister tot wiens bevoegdheid, voor het Waalse Gewest, het waterbeleid behoort, hierna te noemen "de Minister". Die ambtenaar of die ambtenaren worden hierna "gemachtigde ambtenaar" genoemd".

In paragraaf 2 moet het woord "daarenboven" als overbodig vervallen.

.../...

Ontworpen artikel 57.

Ten gevolge van de toevoeging die voor artikel 56, § 1, is voorgesteld, zijn de woorden "die voor het Waalse Gewest het waterbeleid in zijn bevoegdheid heeft" overbodig; zij moeten vervallen.

De bepaling kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 57.-

Tegen de beslissingen genomen op grond van artikel 56 staat beroep bij de Minister open voor de aanvrager en voor het college van burgemeester en schepenen van de gemeente op welker grondgebied de lozing plaatsvindt.

De Koning bepaalt bij in de Executieve van het Waalse Gewest overlegd besluit de termijnen en de nadere regelen inzake het beroep".

Ontworpen artikel 58.

Paragraaf 1 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 1. Op voorstel van de Minister kan de Koning bij in de Executieve van het Waalse Gewest overlegd besluit de in artikel 53 omschreven zuiveringstaken geheel of gedeeltelijk toewijzen aan verenigingen van gemeenten tot nut van 't algemeen. In afwijking van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen kan de Koning de werken aan onbevaarbare waterlopen en aangrenzende wateroppervlakten toevertrouwen aan die verenigingen.

.../...

De Koning kan aan diezelfde verenigingen alle andere taken toewijzen die de gezondmaking van het water betreffen of in het raam van het algemeen waterbeheer vereist zijn".

+

+ +

Het eerste lid van paragraaf 2 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"De provincie of de provincies op welker grondgebied de in paragraaf 1 bedoelde verenigingen geheel of gedeeltelijk hun werkzaamheid uitoefenen, maken noodzakelijkerwijze deel uit van die verenigingen".

+

+ +

Het tweede lid stelt in een zelfde volzin twee kennelijk van elkaar onderscheiden regels.

Volgens de eerste regel zouden de in paragraaf 1 bedoelde taken en opdrachten niet aan verenigingen van gemeenten kunnen worden toegewezen dan binnen de grenzen van het door de Koning bepaalde territoriaal gebied.

Volgens de tweede regel zou de Koning aan het toewijzen van de in paragraaf 1 bedoelde taken en opdrachten voorwaarden inzake controle kunnen verbinden die vereist zijn "voor een degelijk algemeen waterbeheer".

Deze bepaling zou logischerwijs in paragraaf 1 moeten komen, waar de eerste regel als volgt zou kunnen worden gesteld ter aanvulling van de eerste volzin :

.../...

"... tot nut van 't algemeen, wier territoriaal gebied Hij bepaalt".

De tweede regel zou kunnen worden geformuleerd in een als volgt te redigeren derde lid van paragraaf 1 :

"Op voorstel van de Minister kan de Koning bovendien aan de taken en opdrachten bedoeld in het eerste en het tweede lid bepaalde voorwaarden inzake controle verbinden die noodzakelijk zijn voor een degelijk algemeen waterbeheer".

+

In paragraaf 3 moet worden gelezen :

"De in paragraaf 1 bedoelde verenigingen van gemeenten ...".

+

In paragraaf 4 moet het woord "bevoegde" vervallen.

Ontworpen artikel 59.

De volgende lezing van paragraaf 1, eerste lid, zou beter stroken met de bedoeling van de Executieve van het Waalse Gewest, zoals dezer gemachtigde ze te kennen heeft gegeven :

"Voor de toepassing van artikel 53, derde lid, b), dragen de publiekrechtelijke rechtspersonen de zuiveringsstations en de voor de werking ervan nodige installaties die in dienst of in aanbouw zijn, alsook alle voltooide of lopende studies, over aan de verenigingen bedoeld in artikel 58".

+

.../...

Paragraaf 3 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 3. De Koning bepaalt bij in de Executieve van het Waalse Gewest overlegd besluit de nadere regelen voor toepassing van de paragrafen 1 en 2".

Ontworpen artikel 60.

Voor het eerste lid van paragraaf 1 wordt de volgende redactie voorgesteld :

"Aan de verenigingen voor waterzuivering bedoeld in artikel 58 kunnen overheidssubsidies worden verleend".

Het tweede lid berust op een verkeerde interpretatie van artikel 10 van de wet van 1 maart 1922, krachtens hetwelk alleen de schenkingen (niet de toelagen) "bij koninklijk besluit goedgekeurd" moeten worden.

Deze bepaling moet bijgevolg als overbodig vervallen.

+

Paragraaf 2 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"§ 2. De Staat financiert, ten laste van het Solidariteitsfonds voor het waterbeleid, de investeringen welke die verenigingen doen met het oog op de zuivering van afvalwater.

De Staatsbijdrage wordt verleend ofwel in de vorm van subsidies bij de uitvoering van het werk ofwel in de vorm van deelneming aan de rente- en aflossingslast van de leningen die voor de financiering van het werk zijn aangegaan".

+

In de Franse tekst van paragraaf 3, a), dient te worden gelezen :

"a) les contributions des communes et de la province ou des provinces associées;".

Het laatste lid van paragraaf 3 kan beter als volgt worden geredigeerd :

"Iedere vereniging van gemeenten kan met een in haar gebied gevestigde onderneming een overeenkomst voor de zuivering van haar afvalwater aangaan, tegen terugbetaling van de aan die behandeling verbonden kosten".

Ontworpen artikel 61.

Het slot van dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd :

"... gemachtigd zijn waarborg te verlenen voor de leningen welke de in artikel 58 bedoelde verenigingen aangaan".

Ontworpen artikel 62.

In de laatste volzin van dit artikel moeten de woorden "van die wet" vervallen, zoals ook, in het ontworpen artikel 63, de woorden "van deze wet".

.../...

Afdeling 5.

Onder het opschrift "Beleid inzake de plaatselijke overheden" bevat deze afdeling twee als volgt luidende artikelen :

"Artikel 9.-

De gemeentebelastingen mogen niet meer dan 7 % aanvullend op de door de Staat geïnde personenbelasting belopen.

Artikel 10.-

De bij artikel 74 van de code van de taksen gelijkgesteld met de inkomstenbelastingen voorziene voeten worden op 6.000 B.F. voor de gemeenten en 4.000 B.F. voor de provincies respectievelijk gebracht".

De memorie van toelichting zegt in dit verband :

"De bestaande rechtspraak inzake gemeentebelastingen dient in sommige gevallen in een wettekst nader bepaald te worden, in het bijzonder om elke overdrijving te vermijden; het is het doel van artikel 9 van het ontwerp.

Anderdeels wordt artikel 74 van de code van de taksen gelijkgesteld met de inkomstenbelastingen gewijzigd zodat de provincie- en de gemeentebelasting op de agentschappen voor weddenschappen op paardewedrennen op 4.000 F en 6.000 F respectievelijk gebracht worden".

+

+ +

.../...

I. Ofschoon de memorie van toelichting artikel 9 van het ontwerp als een het toezicht betreffende aangelegenheid beschouwt, gaat het hier zonder enige twijfel om een bepaling van fiscale aard die overigens, zoals hierna zal worden gezegd, hetzelfde beoogt als artikel 355 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

Dat artikel 10 een fiscale bepaling is wordt noch door de memorie van toelichting, noch door de gemachtigde van de Executieve betwist.

In verband met afdeling 5 rijst derhalve de vraag of de wetgever in belastingzaken bepalingen kan vaststellen die slechts in één gewest toepassing vinden.

Binnen de korte termijn waarover de Raad van State heeft beschikt was het hem niet mogelijk dit vraagstuk uit te diepen. Hij moge alleen opmerken dat het in artikel 6 van de Grondwet neergelegde gelijkheidsbeginsel verhindert dat de Belgen op een verschillende wijze worden behandeld wanneer zij in dezelfde toestand verkeren.

De wet houdende oprichting van voorlopige gemeenschaps- en gewestinstellingen, gecoördineerd op 20 juli 1979, is ongetwijfeld niet zonder invloed op de toepassing van artikel 6 van de Grondwet. In de aangelegenheden welke die wet opsomt wordt immers voorzien in een geheel of ten dele verschillend beleid naar gelang van de gewesten en van de gemeenschappen, en derhalve in het vaststellen van bijzondere normen voor een gewest of een gemeenschap. Maar artikel 2 van die wet vermeld de provinciale en gemeentelijke fiscaliteit niet onder de aangelegenheden waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is. Daaruit volgt dat de artikelen 9 en 10 van het ontwerp niet kunnen worden ge-

acht in overeenstemming te zijn met de samengelezen bepalingen van artikel 6 van de Grondwet en artikel 2 van de op 20 juli 1979 gecoördineerde wet.

II. De verantwoording welke de memorie van toelichting voor artikel 9 geeft berust trouwens op een vergissing. Er bestaat immers een wetsbepaling die, overigens in scherpere mate dan het ontwerp, eventuele "overdrijvingen" van de plaatselijke overheden voorkomt : met name artikel 355 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, gewijzigd bij de wet van 22 december 1977. Die bepaling luidt :

"De aanvullende belasting wordt voor alle belastingplichtigen van eenzelfde agglomeratie of gemeente vastgesteld op een eenvormig percentage van de rijksbelasting.

Dat percentage moet een getal zonder breukgedeelte zijn; het mag niet hoger liggen dan :

a) 1 % als de belasting geheven is door een agglomeratie;

b) 5 % als zij geheven is door een gemeente die deel uitmaakt van een agglomeratie;

c) 6 % als zij geheven is door een andere gemeente.

Op de aanvullende belasting mag geen vermindering, vrijstelling of uitzondering worden toegepast".

La chambre était composée de

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

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier,
Mevrouw : 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 M. J. SALMON, auditeur.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. SALMON, auditeur.

J. TRUYENS. P. TAPIE.