KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 21e december 1981 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning", heeft de 23e december 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 21 décembre 1981, d'une demande d'avis sur un projet de loi "attribuant certains pouvoirs au Roi", a donné le 23 décembre 1981 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Bij brief van 21 december 1981 heeft de Eerste Minister "bij uiterste hoogdringendheid" het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd.

De Raad van State is onder die omstandigheden niet in een grondig onderzoek kunnen treden van het voorontwerp van wet tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning.

Onder dat voorbehoud worden de hiernavolgende opmerkingen naar voren gebracht.

Artikel 1.

1. In artikel 1 worden de aangelegenheden vermeld waarvoor voor een tijd aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de maatregelen te nemen die nuttig worden geacht voor "het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten en het scheppen van werkgelegenheid". Uit het bepaalde in artikel 3 blijkt dat het gaat om wat gebruikelijk bijzondere machten wordt genoemd.

Wetten waarbij aan de Koning bijzondere machten worden toegekend, zijn niet meer zo ongewoon in ons staatsbestel. Rechtsleer en rechtspraak zijn thans vrij eensgezind om de juridische verantwoording ervan te ontlenen aan artikel 78 van de Grondwet.

Algemeen aanvaard is ook dat de besluiten die op grond van een bijzondere-machtenwet worden vastgesteld, geen legislatieve akten zijn en door de rechter, met toepassing van artikel 107 van de Grondwet, minstens aan de wet waarvan zij een uitvoering zijn, kunnen en moeten getoetst worden (Cass. 3 mei 1974, Arr. Verbr. 1974; Raad van State, arrest nr 13.047 van 25 juni 1968).

.../...

Uit die dubbele vaststelling volgt dat de bijzondere machten welke aan de Koning worden toegewezen, met grote precies-heid dienen omschreven te worden. Artikel 78 van de Grondwet stelt immers dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem "uitdrukkelijk" toekennen, terwijl er van een reële jurisdictionele controle als bedoeld in artikel 107 van de Grondwet slechts sprake kan zijn als de bijzondere-machtenwet met passende duidelijkheid de grenzen van de verleende machtiging be-paalt.

In het ontwerp is die duidelijkheid niet altijd in voldoende mate aanwezig. Met betrekking tot de gezondmaking van de openbare financiën (artikel 1, 5°) wordt getracht de bijzon-dere 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 ver-wijzen. Doch vooral met betrekking tot de opslorping van de werk-loosheid (artikel 1, 7°) en het financieel evenwicht van de so-ciale zekerheid (artikel 1, 10°) kan niet of zeer moeilijk uit de tekst worden afgeleid tot waar de bijzondere bevoegdheid van de Koning zal reiken. Wel wordt in de memorie verwezen naar het in bijlage gevoegde regeerakkoord. Aangenomen dat daardoor, on-danks een andere finaliteit, het regeerakkoord als van de memorie van toelichting integrerend deel uitmakend mag worden beschouwd, is het zo dat de toelichting in een bij een wetsontwerp gevoegde memorie wel dienstig is om in geval van interpretatiemoeilijk-heid de wil van de wetgever te achterhalen en uit te leggen, doch niet om de regel van de wet aan te vullen of, zoals in dit ge-val, een concrete inhoud te geven.

Overigens wordt door de toelichting die bij artikel 1 is verstrekt reeds voldoende aangetoond dat het regeerakkoord niet sluitend deugdelijk is om de omvang van de bijzondere mach-

ten vast te stellen : in die toelichting worden met naam een aantal aangelegenheden opgesomd die ondanks de tekst van het regeerakkoord niet begrepen zijn in de materies waarvoor bijzondere machten worden gevraagd. En dan nog strekt die toelichting betreffende een aangelegenheid waarvoor wel bijzondere machten worden gevraagd (artikel 1, 6°) meer tot verwarring dan tot verduidelijking (blad 1bis, 8°).

Het besluit is dan ook dat, om de rechter toe te laten de controle uit te oefenen waartoe hij door artikel 107 van de Grondwet met betrekking tot de handelingen van de uitvoerende macht gehouden is, in de tekst van de wet zelf de nodige duidelijkheid moet worden verstrekt niet alleen wat de te bereiken doeleinden betreft, doch ook wat de aangelegenheid betreft, zo nodig met omschrijving van wat met betrekking tot de vermelde aangelegenheid al dan niet binnen de grenzen van de verleende bijzondere machten valt.

2. Uit het feit dat bijzondere-machtenwetten hun juridische verantwoording ontlenen aan artikel 78 van de Grondwet, volgt nog dat wetsbepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend beperkend dienen te worden uitgelegd (Cass. 19 januari 1959, Arr. Verbr. 1959, 397). Een voorbeeld mag de draagwijdte hiervan illustreren.

Volgens het bepaalde in artikel 1, 8°, kan de Koning de voorwaarden voor het uitoefenen van de beroepsactiviteiten in de kleine en middelgrote handels- en ambachtelijke ondernemingen "versoepelen". Met toepassing van de regel van de beperkende uitlegging, komt die regel erop neer dat de bijzondere macht van de Koning beperkt is tot het versoepelen van bestaande reglementeringen omtrent de toegang van geregelde beroepen. Een zelfde bevoegdheid is de Koning reeds verleend in artikel 45 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, zij het met raadpleging van de Hoge Raad voor de Middenstand.

Het enige voorwerp van het bepaalde in 8° is bijgevolg dat krachtens artikel 4, § 2, ingeval van dringendheid de Koning niet tot raadpleging van de Hoge Raad voor de Middenstand gehouden is.

3. Artikel 1, 3°, van het ontwerp verwijst naar artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Met die verwijzing wordt kennelijk de tekst bedoeld die de "sectoren waar een nationaal sectorieel beleid erkend is" in handen van de nationale wetgever houdt met advies vanwege de Gewestexecutieven. Die tekst, die inderdaad als 1° genummerd is, behoort tot het lid dat ingeleid wordt met het bijwoord "Echter".

Dat lid nu is, anders dan het er de schijn van heeft, niet het tweede lid van nr VI. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt duidelijk dat het alleen afwijkt van het bepaalde onder 4° (de gewestelijke economische expansie), waarmee het bij dat nr VI is gevoegd toen de Regering, ingaande op de wenk van een aantal leden van de Senaatscommissie, de bepalingen over de bevoegdheid van de Gewesten hergroepeerde om ze in een logischer volgorde te plaatsen (1).

Het lid dat ingeleid wordt met het bijwoord "Echter" is dus in werkelijkheid het tweede deel van de tekst onder 4°.Het ware dan ook juister er in de volgende bewoordingen naar te verwijzen : "... van de sectoren die door artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet ...".

.../...

---

(1) Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr 261/2, blz 95 en 133.

4. Naar luid van het bepaalde in artikel 1, 11°, kan de Koning de nodige maatregelen nemen om "de fiscale en de sociale fraude te bestrijden".

Het bestrijden van de fiscale fraude is een aangelegenheid van fiscale aard. De desbetreffende opdracht dient dan ook naar artikel 2 te worden overgeheveld.

Wat de sociale fraude betreft, voor een ruim deel lijkt de desbetreffende bevoegdheid reeds begrepen te zijn in het bepaalde onder 7° en 10° betreffende de opslorping van de werkloosheid en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid. Mochten nog andere aangelegenheden bedoeld zijn, als bijvoorbeeld een wijziging van de arbeidswetgeving of die betreffende het sluikwerk, dan zou het geraden zijn zulks uitdrukkelijk in de tekst te vermelden.

Uit de zinsnede "onverminderd de artikelen 1 tot 100bis van het Strafwetboek" moet, ten slotte, blijken dat het niet tot de bevoegdheid van de Koning behoort strafbepalingen vast te stellen die zouden afwijken van die welke in Boek I van het Strafwetboek zijn vervat.

5. Zoals verder in dit advies nog wordt opgemerkt, moet het voor advies voorgelegde ontwerp van bijzondere-machtenwet uiteraard worden gelezen in het licht van de bevoegdheden die door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten zijn toebedeeld. De besluiten die met toepassing van de bijzondere-machtenwet zullen worden genomen, zullen dan ook met die bevoegdheidsverdeling rekening moeten houden.

.../...

Artikelen 2 en 6.

Artikel 2 bepaalt :

De Koning, kan bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen teneinde de wetten betreffende de belastingen, taksen, rechten en cijnzen te wijzigen of aan te vullen, onder meer de grondslag, de wijze van inning en het bedrag van de belastingen te herzien en de administratieve procedure omwerken in de volgende aangelegenheden :

1° de vennootschapsbelasting, met inbegrip van de afschrijvingen;

2° de personenbelastingen, te weten :

a) de afschrijvingen;

b) de gezamenlijke belasting van de echtgenoten en hun kinderen;

c) de harmonisering van het fiscaal stelsel van de inkomens uit arbeid en de vervangingsinkomens;

d) de aanmoediging tot aankoop van of inschrijving op aandelen van Belgische vennootschappen;

e) de aanmoediging van de vestiging van jongeren als zelfstandigen;

3° zowel wat de vennootschapsbelasting als de personenbelasting betreft :

- de wijziging van het stelsel van de verwijlintresten;

- bij het scheppen van nieuwe werkgelegenheid, het aanleggen van een geïmmuniseerde belastingreserve met het oog op het dekken van het sociaal passief te wijten aan een eventuele latere afdanking;

- de wijziging van het stelsel van de fiscale voorafbetalingen;

.../...

4° het stelsel van de B.T.W. in de bouwsector;

5° de belasting op de onbebouwde onroerende goederen;

6° het fiscaal stelsel betreffende de verhandelingen van goud en kunstwerken;

7° het fiscaal stelsel van de energiebesparende investeringen.

Artikel 6 bepaalt dat de Regering vóór 31 januari 1983 een wetsontwerp tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van artikel 2 van de ontwerp-wet, dit wil zeggen van de belastingbesluiten, zal hebben in te dienen.

A. Reeds in de eerste decennia van 's Lands onafhankelijkheid, heeft de wetgever - voor aangelegenheden waarvoor de Grondwet hemzelf nochtans uitsluitend bevoegd maakt - de Koning gemachtigd bepaalde maatregelen te nemen, nu eens met een beperkte dan weer met een ruimere draagwijdte. In vele gevallen bepaalden de machtigingswetten dat de koninklijke besluiten die op grond van die wetten konden worden genomen, aan de wetgever zouden worden voorgelegd, die ze dan al dan niet zou "bekrachtigen" (1) (2). De houding van de wetgever lijkt te verklaren uit een tweeledige overweging : enerzijds heeft hij gemeend de vereiste bepalingen niet zelf te kunnen vaststellen omdat er uiterste spoed mee gemoeid was en mede omdat dit niet kon gebeuren met de openbaarheid die kenmerkend is voor de totstandkoming van de wet (3); anderzijds, rekening houdend met dat ver-

.../...

---

(1) In de eerste wetten werd het woord "goedkeuren" gebruikt, in latere wetten werd dat meestal "bekrachtigen", soms ook "bevestigen".

(2) Zie in verband met de gevolgde werkwijze, J. MASQUELIN "Les procédés de législation", Ann. Dr. 1960, blz. 375-408, inzonderheid blz. 388 vv.

(3) Zie, in dezelfde zin, in verband met de wetten op de bijzondere machten van 1926 en 1935, "La Réforme de l'Etat", Deel I, blz. 85.

hinderd zijn, waarvan hij het bestaan op goede gronden meende te moeten erkennen, heeft de wetgever, teneinde de machtigingen die hij aan de Koning verleende zoveel mogelijk te verzoenen met de artikelen van de Grondwet, de eindbeslissing aan zich willen houden met het voorschrift dat de koninklijke besluiten hem ter bekrachtiging dienen te worden voorgelegd (1).

Dergelijke machtigingen die gepaard gingen met een eis van bekrachtiging zijn vrij vaak voorgekomen inzake indirecte belastingen.

Een voorbeeld hiervan vindt men reeds in de wet van 21 maart 1846 betreffende de bekendmaking van een officieel douanetarief en in het nieuwe artikel 34 dat in de wet van 6 augustus 1849 op het transitoverkeer is ingevoegd door de wet van 3 maart 1851.

Andere voorbeelden zijn : a) artikel 1 van de wet van 10 juni 1920 betreffende de toepassing van het douanetarief; b) artikel 2 van de wet van 5 september 1947 houdende goedkeuring van de douaneovereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland; c) artikel 11 van de algemene wet inzake douane en accijnzen (2) en (3).

.../...

---

(1) O. ORBAN, Le droit constitutionnel de la Belgique, Deel III, pag. 280, Luik, Dessain; Parijs, Giard et Brière, 1911.

(2) Waarvan de tekst is vastgesteld bij het koninklijk besluit tot coördinatie van 18 juni 1977, bekrachtigd door de wet van 6 juli 1978.

(3) Vergelijk met het stelsel van voorlopige maatregelen waarin inzake accijnzen is voorzien door artikel 13 van dezelfde wet.

B. Sedert 1926 hebben verscheidene bijzondere-machtenwetten of buitengewone-machtenwetten voor beperkte periodes, ruime bevoegdheden aan de Koning verleend. De bestaanbaarheid van die wetten met de Grondwet is in de Wetgevende Kamers vooraf zeer zorgvuldig bekeken. In dat opzicht zijn die wetten ook in de rechtsleer herhaaldelijk studieobject geweest.

In zijn eerdervermeld arrest van 3 mei 1974 (Arr. Verbr., 1974, 967) (1) (2) heeft het Hof van Cassatie gesteld : "ingevolge artikel 78 van de Grondwet kan een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet gestelde grenzen uitbreiden".

Menig auteur betwist dat een dergelijke uitbreiding van 's Konings verordenende bevoegdheid zover kan gaan dat hem bevoegdheid wordt gegeven in aangelegenheden die, volgens de Grondwet, tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behoren, zoals het bepalen van de grondslagen van de belasting (3).

.../...

---

(1) Zie dit advies, blz. 2

(2) Zie ook Cass. 25 juni 1974, Arr. Verbr. 1974, 1207 en 6 september 1974, Arr. Verbr. 1975, I, 23.

(3) Zie bijvoorbeeld :

W.J. GANSHOF van der MEERSCH. L'impôt et la loi. Hommage à Victor Gothot, pp. 308-319, Faculté de droit de Liège, 1962;
J. MASQUELIN "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux" Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat 1969, blz. 1-34, inzonderheid blz. 20-21;
J. SAROT, La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945, inzonderheid blz. 305-307, Miscellanca W.J. GANSHOF van der MEERSCH, Bruxelles, Bruylant; Paris L.G.D.J. 1972.
A. VAN WELKENHUYZEN "L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois", J.T. 1974, inzonderheid blz. 584;
Y. LEJEUNE et H. SIMONART "L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal. Ann. Dr. 1980, inzonderheid blz. 371-375.

Niettemin heeft men de wetgever in talrijke bijzondere-machtenwetten aan de Koning het prerogatief zien verlenen om essentiële bepalingen betreffende belastingen vast te stellen, ter zake zowel van directe als van indirecte belastingen. De vraag omtrent bestaanbaarheid van een dergelijke bevoegdheidsopdracht met de Grondwet is nog uitvoerig aan de orde gekomen bij de behandeling van het ontwerp dat de wet van 31 maart 1967 geworden is (1).

C. Als de wetgever gemeend heeft voorzieningen die de Grondwet voor hem heeft weggelegd niet zelf te kunnen vaststellen en hij het nodig geacht heeft de Koning daartoe te machtigen, heeft de werkwijze die de voorschriften van de Grondwet en inzonderheid artikel 110 in de mate van het mogelijke ontzien heeft, erin bestaan de op grond van de machtiging genomen besluiten ter bekrachtiging aan de wetgever voor te leggen.

Met dat procédé is gewerkt in twee bijzondere-machtenwetten :

a) de wet van 31 juli 1934 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten.

   Artikel 2, tweede lid van de wet onderwerpt meer bepaald de koninklijke besluiten vastgesteld in belastingzaken aan bekrachtiging.

.../...

---

(1) Zie onder meer het verslag namens de speciale commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de heren R. SCHEYVEN en L. D'HAESELEER, Gedr. St., Kamer, zitting 1966-1967, nr 356/9, blz. 23-33.
- De minderheidsnota ingediend door de socialistische leden van de commissie (aangehaald Gedr. St., blz. 232-234).
- De behandeling in openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1 maart 1967, Parl. hand., verg. 1 maart 1967, Pasinomie, blz. 279-287).

b) de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's Lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden.

Deze wet onderwerpt alle koninklijke besluiten die op grond ervan kunnen worden vastgesteld, aan bekrachtiging.

Verscheidene auteurs zijn voorstander van het "bekrachtigingsbeding" teneinde de prerogatieven van de wetgever zo ruim mogelijk te houden in de gevallen waarin hij bijzondere machten verleent alsmede terwille van de rechtszekerheid. Dat is onder meer de stelling van de Heren P. WIGNY (1) en J. MASQUELIN (2).

D. Voor zover de wetgever mocht oordelen dat het land zich in een zodanige noodtoestand bevindt dat het geboden is de Koning bijzondere machten te verlenen ter zake van belastingen, dan zou de wet op zijn minst moeten bepalen dat de betreffende die aangelegenheid vastgestelde besluiten zullen ophouden uitwerking te hebben indien ze op een door de wetgever te stellen datum niet zijn bekrachtigd.

Voor die tekst zou aansluiting kunnen worden gezocht bij artikel 87, § 3, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

\+

\+ \+

.../...

---

(1) Droit constitutionnel, nr 472, blz. 634, Brussel -Bruylant, 1952.

(2) Aangehaald artikel : "La fonction réglementaire ..."; blz. 34.

Meer bepaald in verband met artikel 2 :

1. Volgens de gemachtigde van de Regering moet de voorgenomen omwerking van de administratieve procedure geacht worden te slaan op alle eigenlijke of oneigenlijke procedures, met inbegrip van het bezwaar bij de directeur der directe belastingen, maar met uitsluiting van ieder rechtsgeding.

In de inleidende volzin zou dus beter staan :

"... en de procedure omwerken, met uitsluiting van de gerechtelijke procedures, in de volgende aangelegenheden : ".

2. Het Wetboek van de inkomstenbelastingen kent de termen "inkomens uit arbeid" en "vervangingsinkomens" niet. Die verschillende bedrijfsinkomsten zijn onderscheiden in de artikelen 20 tot 33 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Naar die artikelen zou kunnen worden verwezen als dat aan de bedoeling van de Regering zou beantwoorden.

3. In de tekst onder 5° van artikel 2 wordt de belasting bedoeld die wordt gezet op de meerwaarden van onbebouwde onroerende goederen, zoals nader verklaard is in het Regeerakkoord van 16 december 1981, hoofdstuk I, nr 3.2. Dat zou in de tekst moeten worden verwoord.

Het ware wellicht logischer de teksten van 5° en 3° in een en dezelfde rubriek onder te brengen.

Anderzijds moge er worden op gewezen dat krachtens artikel 15 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de opbrengst van de belasting op de meerwaarden bedoeld in artikel 67, 7°, c, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, wordt toegewezen aan de Vlaamse Gemeenschap en aan het Waalse Gewest, op basis van de localisatie van die belasting.

.../...

4. In de tekst onder 6° lijkt met het "fiscaal stelsel" alleen te worden bedoeld de belasting over de toegevoegde waarde op "de verhandelingen van goud en kunstwerken". Mocht dat zo zijn, dan zou moeten worden gewerkt met de woorden "levering" en "invoer" die in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde zijn gebruikt.

De teksten onder 6° en 4° zouden kunnen worden gegroepeerd.

Artikel 3.

1. Het ontwerp zou aan duidelijkheid winnen indien de artikelen 3 en 4 in omgekeerde volgorde werden opgenomen.

2. De Regering lijkt het zo te bedoelen dat op 31 december 1982 een einde komt aan de machtiging tot het vaststellen van bijzondere-machtenbesluiten.

De artikelen 6 en 7 zijn vanzelfsprekend van toepassing na die datum. Wat de bevoegdheid tot coördinatie betreft, welke artikel 5 aan de Koning verleent, deze lijkt niet beperkt te zijn in de tijd.

Artikel 3 zou dan ook beter als volgt worden geredigeerd :

"De in de artikelen 1, 2 en 3, § 3, (artikel 4, § 3, van het ontwerp) aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 december 1982".

.../...

Artikel 4 (dat artikel 3 wordt).

I. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt :

"De ontwerpen van besluiten bedoeld in de artikelen 1 en 2 worden aan het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen, overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State".

Als ze alleen bedoeld is om te memoreren dat de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies moet worden gevraagd over de ontwerpen van de krachtens de ontwerp-wet te nemen besluiten, dan is die bepaling overbodig want die regel volgt reeds uit de algemene bewoordingen van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (1).

Met de eerste paragraaf, aldus de memorie van toelichting,

> "drukt de Regering haar wil uit om de in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies te onderwerpen overeenkomstig de in de wetten op de Raad van State voorziene voorwaarden".

Als men vasthoudt aan de ontwerp-tekst en aan deze verklaring, zou de Regering in de met bijzondere redenen omklede gevallen van hoogdringendheid de Raad van State, afdeling wetgeving,

.../...

---

(1) Raad van State, 25 juni 1968, nr 13.047, Algemeen syndikaat der geneesheren van België; 17 oktober 1972, nr 15.511, MAES; 27 oktober 1972, nr 15.533, Nationaal verbond van de socialistische ziekenfondsen; Cass. 28 oktober 1974, Pas. 1975, I, 267.

niet hoeven te raadplegen, zelfs niet over de vraag of een ontwerp "betrekking heeft op aangelegenheden die, al naar het geval, tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest behoren". De koninklijke besluiten, vastgesteld krachtens een zogeheten "bijzondere-machtenwet" blijven immers reglementaire besluiten. Zij vallen bijgevolg onder paragraaf 1 en niet onder paragraaf 2 van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het gewijzigd is bij artikel 18 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het is echter mogelijk dat besluiten vastgesteld op grond van de ontwerp-wet - die "de vigerende wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen" (artikel 3, § 2, van het ontwerp), - soortgelijke bevoegdheidsvragen doen rijzen als zich bij voorontwerpen van wetten of decreten kunnen voordoen, zodat er telkens aanleiding tot preventieve controle zou zijn.

Paragraaf 2 luidt :

"De in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten kunnen, in geval van dringendheid, genomen worden zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die bij andere wetten of reglementen zijn voorgeschreven".

De ontwerp-wet is er een die bij gewone meerderheid aangenomen zal worden en vermag dus uiteraard niet - zoals de memorie van toelichting het bevestigt - af te wijken van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, volgens welke aan bepaalde beslissingen adviezen, bijvoorbeeld artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1° (1), of voorstellen,

.../...

---

(1) "... Voor de sectoren waar een nationaal sectorieel beleid erkend is, wordt iedere regel vastgesteld en wordt iedere beslissing genomen door de nationale overheid, op advies van de Executieven (van de Gewesten)".

bijvoorbeeld artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 3° (1) moeten voorafgaan. In de bijzondere wet zijn bovendien ten aanzien van bepaalde beslissingen procedures van "overleg" of van "betrokkenheid" ingebouwd, van welker nakoming de ontwerp-wet de Regering evenmin zal kunnen ontslagen.

Paragraaf 2 zou dan ook moeten bepalen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten in geval van dringendheid worden genomen zonder de adviezen of de voorstellen voorgeschreven door enige andere bepaling dan die van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of die van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 5.

Volgens artikel 5 kan de Koning "de wetteksten die Hij krachtens deze wet vermag te wijzigen, coördineren, daarin begrepen de nodige veranderingen in het opstellen van de teksten, de volgorde van de titels, hoofdstukken, afdelingen, artikelen en hun indelingen, alsmede de verwijzingen die ze inhouden".

Een machtiging tot coördinatie is naar haar voorwerp geen zaak van toekenning van bijzondere machten. Naar hetgeen aan de Raad van State is meegdeeld, is het ook niet de bedoeling van de Regering die machtiging als een opdracht van een bijzondere macht te beschouwen. Bedoelde machtiging valt dan ook niet onder de tijdslimiet bedoeld in artikel 3, § 1, van het ontwerp. Daarom is zij dan ook terecht in een afzonderlijk artikel opgenomen.

.../...

---

(1) "... Wordt, voor de toekenning van de Staatswaarborg, de beslissing van de Ministerraad vereist, op voorstel van de Executieven".

Voor dat artikel wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"Artikel ... -

De Koning kan de wetten die Hij met toepassing van deze wet wijzigt, coördineren met de bepalingen die deze op het tijdstip van de coördinatie uitdrukkelijk of impliciet gewijzigd mochten hebben.

Daartoe kan Hij :

1° de volgorde, de nummering van de te coördineren bepalingen en in het algemeen de teksten naar de vorm wijzigen;

2° de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen, met de nieuwe vernummering overeenbrengen;

3° zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te coördineren bepalingen vervat zijn, de redactie ervan wijzigen teneinde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen;

4° waar voor de te coördineren bepalingen een officiële Nederlandse tekst ontbreekt, deze vaststellen;

5° het opschrift van de coördinatie bepalen.

Bovendien kan de Koning de verwijzingen naar de in de coördinatie opgenomen bepalingen die in andere niet in de coördinatie opgenomen bepalingen voorkomen, naar de vorm aanpassen".

OBSERVATION PREALABLE.

Par sa lettre du 21 décembre 1981, le Premier Ministre a sollicité l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, "bij uiterste hoogdringendheid".

Dans semblables conditions, le Conseil d'Etat n'a pas pu se livrer à un examen approfondi de l'avant-projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi.

C'est sous cette réserve que sont présentées les observations qui suivent.

Article ler.

I. L'article ler désigne les matières où le Roi sera habilité, pour une durée déterminée, à prendre toutes mesures jugées utiles "afin d'assurer le redressement économique et financier et la diminution des charges publiques, et la création d'emplois". Les dispositions de l'article 3 montrent qu'il s'agit là de pouvoirs qu'il est convenu d'appeler pouvoirs spéciaux.

Les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux ne sont plus tellement inhabituelles dans notre système politique. La doctrine et la jurisprudence sont, à présent, pratiquement unanimes à considérer que c'est dans l'article 78 de la Constitution qu'il faut en chercher la justification juridique.

De même, il est généralement admis que les arrêtés pris sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux ne sont pas des actes législatifs et qu'en application de l'article 107 de la Constitution le juge peut et doit vérifier au moins leur conformité à la loi dont ils sont l'exécution (Cass. 3 mai 1974, Pas. 1974, I, 910; Conseil d'Etat, arrêt n° 13.047 du 25 juin 1968).

Il suit de cette double constatation que les pouvoirs spéciaux attribués au Roi doivent être définis avec beaucoup de précision. L'article 78 dispose, en effet, que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent "formellement" la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. D'autre part, il ne saurait être question d'un contrôle juridictionnel effectif, comme le prévoit l'article 107 de la Constitution, que lorsque la loi de pouvoirs spéciaux trace les limites de l'habilitation avec la rigueur qui s'impose.

Cette rigueur, le projet ne la présente pas toujours à un degré suffisant. En matière d'assainissement des finances publiques (article 1er, 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. Mais c'est surtout en ce qui concerne la résorption du chômage (article 1er, 7°) et l'équilibre financier de la sécurité sociale (article 1er, 10°) que le texte ne permet pas ou ne permet que malaisément de mesurer l'étendue exacte des pouvoirs spéciaux dont le Roi sera investi. Sans doute, l'exposé des motifs se réfère-t-il à l'accord de gouvernement qui y est annexé. Mais en admettant même que l'accord de gouvernement puisse de ce fait, en dépit de sa finalité différente, être considéré comme faisant partie intégrante de l'exposé des motifs, il n'en reste pas moins que le commentaire donné dans l'exposé qui accompagne un projet de loi, s'il est utile en cas de difficulté

d'interprétation, pour déterminer et pour expliquer la volonté du législateur, ne saurait servir à compléter la règle établie par la loi ou, comme c'est le cas ici, à lui donner un contenu concret.

Le commentaire relatif à l'article 1er montre d'ailleurs assez, à lui seul, que l'accord de gouvernement n'est pas un terme de référence en tous points fiable pour déterminer l'ampleur des pouvoirs spéciaux : il énumère nominativement une série d'objets qui, en dépit du texte de l'accord de gouvernement, sont exclus des matières pour lesquelles des pouvoirs spéciaux sont demandés. Et encore, en ce qui concerne l'une de ces matières (article 1er 6°), ce commentaire engendre-t-il plus de confusion qu'il n'apporte de clarté (page 1bis, 8°).

La conclusion, dès lors, est la suivante : pour que le juge soit en mesure d'exercer le contrôle auquel l'article 107 de la Constitution l'oblige à soumettre les actes du pouvoir exécutif il importe de faire, dans le texte même de la loi, toute la clarté voulue non seulement sur les objectifs à réaliser mais aussi sur les matières visées, le cas échéant en spécifiant ce qui, pour la matière considérée, entre ou n'entre pas dans le cadre des pouvoirs spéciaux attribués.

2. Le fait que les lois de pouvoirs spéciaux trouvent leur justification juridique dans l'article 78 de la Constitution a également pour corollaire que les dispositions légales qui attribuent des pouvoirs spéciaux doivent être interprétées de manière restrictive (Cass. 19 janvier 1959, Pas. 1959, 495). Un exemple illustrera la portée de cette observation.

.../...

Aux termes de l'article ler, 8°, le Roi peut "assouplir" les conditions de l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat. Appliquée à cette disposition, la règle de l'interprétation restrictive revient à dire que le pouvoir spécial attribué au Roi est limité à l'assouplissement des réglementations existantes en matière d'accès aux professions réglementées. Or, le même pouvoir est déjà conféré au Roi par l'article 45 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, moyennant consultation préalable, il est vrai, du Conseil supérieur des classes moyennes.

Dans ces conditions, le seul objet de la disposition du 8°, est de préciser qu'en vertu de l'article 4, § 2, le Roi n'est pas tenu, en cas d'urgence, de solliciter l'avis du Conseil supérieur des classes moyennes.

3. A l'article ler, 3°, du projet, il est fait référence à l'article 6, § ler, VI, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le texte visé par cette référence est manifestement celui qui a pour objet de réserver à la compétence de l'autorité nationale, moyennant l'avis des Exécutifs régionaux, "les secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue". Ce texte, effectivement numéroté 1°, fait partie de l'alinéa qu'introduit l'adverse "Toutefois".

.../...

Or, ledit alinéa n'est pas l'alinéa 2 du n° VI, contrairement aux apparences. Il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi spéciale qu'il ne déroge qu'au seul 4° (l'expansion économique régionale) avec lequel il a été joint à ce n° VI à la suite d'un regroupement des dispositions relatives à la compétence des Régions, opéré par le Gouvernement, à la demande de plusieurs membres de la Commission du Sénat, en vue de placer ces dispositions dans un ordre plus logique (1).

L'alinéa introduit par l'adverbe "Toutefois" est donc, en réalité, la deuxième partie du 4° et il serait plus exact d'y faire référence dans les termes suivants : " ... des secteurs considérés par l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale ...".

4. En vertu des dispositions de l'article 1er, 11°, le Roi peut prendre les mesures nécessaires en vue de "réprimer les fraudes fiscales et sociales".

La répression des fraudes fiscales est une matière d'ordre fiscal. L'habilitation y relative doit dès lors être reportée à l'article 2.

Quant aux fraudes sociales, les attributions qui s'y rapportent paraissent déjà comprises, pour une large part, dans les dispositions des 7° et 10° relatives à la résorption du chômage et à l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si d'autres matières étaient également visées, comme par exemple la modification de la législation sur le travail ou sur le travail noir, il y aurait intérêt à le dire expressément dans le texte du projet.

.../...

---

(1) Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/2, pp. 95 et 133.

Enfin, le membre de phrase "sans préjudice des articles 1er à 100bis du Code pénal" est destiné à mettre en évidence que le Roi n'est pas compétent pour arrêter des dispositions pénales qui s'écarteraient de celles qui sont contenues dans le Livre premier du Code pénal.

5. Ainsi qu'il sera observé dans la suite du présent avis, le projet de loi de pouvoirs spéciaux soumis à l'avis du Conseil d'Etat doit, de toute évidence, se lire à la lumière des compétences que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribuent aux Communautés et aux Régions. Les arrêtés à prendre en application de la loi de pouvoirs spéciaux devront par conséquent avoir égard à cette répartition des compétences.

Articles 2 et 6.

L'article 2 dispose comme suit :

"Le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de modifier ou compléter la législation relative aux impôts, taxes, droits, et redevances, notamment reviser l'assiette, le mode de perception et le taux des impôts, et remanier la procédure administrative dans les matières suivantes :

1° l'impôt des sociétés, en ce compris les amortissements;

2° les impôts sur les personnes physiques, à savoir :

a) les amortissements;

b) l'imposition collective des époux et de leurs enfants;

c) l'harmonisation du régime fiscal des revenus du travail et des revenus de remplacement;

d) l'encouragement à l'achat ou à la souscription d'actions de sociétés belges;

e) l'encouragement à l'établissement des jeunes comme indépendants;

.../...

3° tant pour ce qui concerne l'impôt des sociétés que celui des personnes physiques;

-la modification du système des intérêts de retard:

-lorsde la création de nouveaux emplois, la constitution d'une réserve immunisée d'impôt en vue de couvrir le passif social dû à un licenciement ultérieur éventuel;

-la modification du système des versements fiscaux anticipés;

4° le régime de la T.V.A. dans le secteur de la construction;

5° l'impôt sur les biens immobiliers non bâtis;

6° le régime fiscal relatif aux transactions portant sur l'or et les oeuvres d'arts;

7° le régime fiscal des investissements tendant à économiser l'énergie".

L'article 6 porte que le Gouvernement devra déposer, avant le 31 janvier 1983, un projet de loi ayant pour objet de confirmer les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 2 de la loi en projet, c'est-à-dire les arrêtés concernant les impôts.

A. Dès les premières décennies de l'Indépendance nationale, le législateur a - dans des matières pour lesquelles la Constitution lui donne cependant une compétence exclusive - conféré au Roi le pouvoir de prendre des dispositions déterminées, parfois d'une importance limitée, parfois d'une importance plus grande. Dans d'assez nombreux cas, les lois d'habilitation ont prescrit que les arrêtés royaux dont elles autorisaient l'adoption seraient soumis au législateur, auquel il appartiendrait de "confirmer" ou non ces arrêtés (1)(2). L'attitude du législateur paraît s'expliquer par la double considération suivante : d'une part, le

.../...

---

(1) Les premières lois emploient le terme "approuver", auquel les lois postérieures substitueront le terme "ratifier" et, le plus souvent, le terme "confirmer".

(2) Sur le procédé indiqué, voir J. MASQUELIN "Les procédés de législation", Ann. Dr. 1960, pp. 375-408, spécialement pp. 388 et sqq.

législateur a estimé ne pas être en mesure d'établir lui-même les dispositions nécessaires notamment parce que leur adoption avait un caractère d'extrême urgence et, en outre, ne pouvait se faire avec la publicité qui caractérise l'élaboration de la loi (1); d'autre part, compte tenu de cet empêchement dont il se jugeait fondé à reconnaître l'existence, pour concilier, dans toute la mesure du possible, les habilitations qu'il conférait au Roi, avec les articles de la Constitution, le législateur a voulu se réserver la décision finale en soumettant les arrêtés royaux à confirmation (2).

Des habilitations ainsi assorties d'une exigence de confirmation ont été assez fréquentes en matière d'impôts indirects.

On trouve déjà un exemple du procédé dans l'article 2 de la loi du 21 mars 1846 relative à la publication d'un tarif officiel des douanes et dans le nouvel article 34 inséré dans la loi du 6 août 1849 sur le transit, par la loi du 3 mars 1851.

On peut encore citer parmi d'autres exemples : a) l'article ler de la loi du 10 juin 1920 relative à l'application du tarif des douanes; b) l'article 2 de la loi du 5 septembre 1947 qui approuve la Convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas; c) l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises (3) (4).

.../...

---

(1) Voir, dans le même sens, à propos des lois de pouvoirs spéciaux de 1926 et de 1935, "La Réforme de l'Etat", Tome I, p. 85.

(2) O. ORBAN Le droit constitutionnel de la Belgique, Tome III, p. 280, Liège, Dessain; Paris, Giard et Brière, 1911.

(3) Dont le texte a été établi par l'arrêté royal de coordination du 18 juillet 1977, confirmé par la loi du 6 juillet 1978.

(4) Comparer avec le système de mesures provisoires organisé, en matière de droits d'accise, par l'article 13 de la même loi.

B. Depuis 1926, diverses lois de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires ont conféré, pour des périodes limitées, de larges habilitations au Roi. Ces lois ont donné lieu, au sein des Chambres législatives, à un examen préalable fort attentif de leur compatibilité avec la Constitution. Elles ont suscité, sur ce point, de très nombreuses études doctrinales.

Dans son arrêt du 3 mai 1974 (Pas. 1974, I, 911) déjà cité plus haut (1) (2), la Cour de cassation a déclaré que "l'article 78 de la Constitution permet qu'une loi particulière portée en vertu de la Constitution même étende l'exercice du pouvoir réglementaire du Roi au delà des limites fixées par l'article 67 de la Constitution".

De nombreux auteurs contestent qu'une telle extension du pouvoir réglementaire du Roi puisse aller jusqu'à conférer au Roi des habilitations en des matières qui, selon la Constitution, sont de la compétence propre du législateur, telles que la détermina-

.../...

---

(1) Présent avis, page 20.

(2) Voir également Cassation 25 juin 1974, Pas. 1974, I, 1114 et 6 septembre 1974. Pas. 1975, I, 15.

tion des bases de l'impôt (1).

On constate néanmoins que dans beaucoup de lois de pouvoirs spéciaux, le législateur a attribué au Roi la prérogative de prendre des dispositions essentielles en matière d'impôts, et ce tant en matière d'impôts directs que d'impôts indirects. Le problème de la compatibilité d'une telle attribution de pouvoir avec la Constitution a été encore discuté d'une manière très développée lors de l'examen du projet devenu la loi du 31 mars 1967 (2).

.../...

---

(1) Par exemple,

W.J. GANSHOF van der MEERSCH. L'impôt et la loi. Hommage à Victor Gothot, pp. 308-319, Faculté de droit de Liège, 1962;
J. MASQUELIN "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux" Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat 1969, pp. 1-34, spécialement pp. 20-21;
J. SAROT, La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945, spécialement pp. 305-307, Miscellanea W.J. GANSHOF van der MEERSCH, Bruxelles, Bruylant; Paris L.G.D.J. 1972.
A. VAN WELKENHUYZEN "L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois", J.T. 1974, spécialement p. 584;
Y. LEJEUNE et H. SIMONART "L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal" Ann. Dr. 1980, spécialement pp. 371-375.

(2) Voir notamment :

-le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants par MM. R. SCHEYVEN et L. D'HAESELEER, Doc. parl. Ch. sess. 1966-1967, n° 356/9, pp. 23-33; Pasinomie 1967, pp. 241-248;
-la "note de minorité déposée par les membres socialistes de la commission" (doc. cité, pp. 232-234). Pasinomie, pp. 278-279;
-la discussion à la séance publique de la Chambre des Représentants du 1er mars 1967 : Ann. parl. 1966-1967, séance du 1er mars 1967; Pasinomie pp. 279-287.

C. Dès lors que le législateur s'est estimé dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence et qu'il a jugé nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre ces dispositions, le procédé sauvegardant, dans la mesure du possible, les prescriptions de la Constitution et, notamment l'article 110 de celle-ci, a consisté à soumettre à une confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation.

Ce procédé a été utilisé dans deux lois de pouvoirs spéciaux :

a) la loi du 31 juillet 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques;

L'article 2, alinéa 2, de la loi soumet à confirmation précisément les arrêtés royaux pris en matière fiscale.

b) la loi du 1er mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes.

Cette loi soumet à confirmation tous les arrêtés royaux dont elle autorise l'adoption.

Plusieurs auteurs préconisent la "clause de confirmation" dans le souci de maintenir le plus largement possible les prérogatives du législateur dans les cas où il confère des pouvoirs spéciaux ainsi que dans le souci de garantir la sécurité juridique. Telle est la position adoptée, notamment par M. P. WIGNY (1) et par

.../...

(1) Droit constitutionnel, n° 472, page 634. Bruxelles - Bruylant, 1952.

M. J. MASQUELIN (1)

D. Dans la mesure où le législateur estimerait que le pays se trouve dans un état de nécessité tel qu'il s'imposerait d'attribuer au Roi des pouvoirs spéciaux en matière fiscale, il faudrait au moins que la loi dispose que les arrêtés pris en cette matière cesseront de produire leurs effets s'ils ne sont pas confirmés à une date que le législateur déterminera.

Le texte pourrait s'inspirer de l'article 87, § 3, de la loi de réforme économique et budgétaire du 5 août 1978.

+

+ +

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 2 :

1. Selon le délégué du Gouvernement, le remaniement prévu de la procédure administrative doit s'entendre de toutes les procédures gracieuses ou contentieuses en matière fiscale, en ce compris l'instance en réclamation auprès du directeur des contributions directes, mais à l'exclusion de toute instance judiciaire.

Mieux vaudrait donc écrire, dans la phrase liminaire :

" ... et remanier la procédure, à l'exclusion des procédures judiciaires, dans les matières suivantes :".

.../...

---

(1) Art. cité : "La fonction réglementaire ...", p. 34.

2. Le Code des impôts sur les revenus ne connaît pas l'expression "revenus du travail" ni celle de "revenus de remplacement". Ces divers revenus professionnels sont distingués dans les articles 20 à 33 du Code des impôts sur les revenus. Une référence à ces articles pourrait être faite si elle correspondait aux intentions du Gouvernement.

3. Au 5° de l'article 2, l'impôt dont il s'agit est celui qui est assis sur les plus-values des biens immobiliers non bâtis, comme il est précisé dans l'accord de gouvernement du 16 décembre 1981, chapitre Ier, n° 3.2. Il conviendrait que le texte le précise.

Peut-être serait-il plus logique de grouper dans une même rubrique le 5° et le 3°.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 15 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le produit de l'impôt sur les plus-values, visé à l'article 67, 7°, c, du Code des impôts sur les revenus, est attribué à la Communauté flamande et à la Région wallonne, sur la base de la localisation de cet impôt.

4. Au 6°, il semble que par le "régime fiscal" on ne vise que la taxe à la valeur ajoutée imposée aux "transactions portant sur l'or et les oeuvres d'art". S'il en était bien ainsi, il conviendrait d'employer les mots "livraison" et "importation", qui sont utilisés dans le Code de la taxe à la valeur ajoutée.

Le 6° et le 4° pourraient être groupés.

.../...

Article 3.

1. Le projet gagnerait en clarté si l'ordre des articles 3 et 4 était interverti.

2. Il semble que, dans l'intention du Gouvernement, ce soit l'habilitation de prendre des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui cesse le 31 décembre 1982.

Les articles 6 et 7 sont, de toute évidence, applicables après cette date. Quant au pouvoir de coordination attribué au Roi par l'article 5, il ne semble pas limité dans le temps.

Aussi vaudrait-il mieux rédiger l'article 3 comme suit :

"Les pouvoirs accordés au Roi par les articles ler, 2 et 3, § 3 (article 4, § 3, du projet) expirent le 31 décembre 1982".

Article 4 (devenant l'article 3).

Suivant le paragraphe ler de cet article :

"Les projets d'arrêtés visés aux articles ler et 2 seront soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

Si elle n'a d'autre objet que de rappeler l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, sur les

.../...

projets des arrêtés à prendre en vertu de la loi en projet, la disposition est superflue car la règle résulte déjà des termes généraux de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1).

Suivant l'exposé des motifs, par le premier paragraphe,

> "le Gouvernement exprime sa volonté de soumettre les arrêtés visés aux articles ler et 2 à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément aux conditions prévues par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

A s'en tenir au texte en projet et à cette déclaration, dans les cas d'urgence spécialement motivés, le Gouvernement serait dispensé de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, même sur le point de savoir si un projet "a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région". Les arrêtés royaux pris en vertu d'une loi dite "de pouvoirs spéciaux" demeurent, en effet, des arrêtés réglementaires. Ils relèvent, par conséquent, du paragraphe ler, et non du paragraphe 2, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par l'article 18 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cependant des arrêtés pris en vertu de projet, et qui pourront "abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur" (article 3, § 2, du projet), pourraient poser des questions de compétence semblables à celles que posent des avant-projets de lois ou de décrets, justifiant ainsi un contrôle préventif dans tous les cas.

.../...

---

(1) Conseil d'Etat, 25 juin 1968, n° 13.047, Syndicat général des médecins de Belgique; 17 octobre 1972, n° 15.511, MAES; 27 octobre 1972, n° 15.533, Union nationale des mutualités socialistes; Cassation, 28 octobre 1974, Pas. 1975, I, 245.

Selon le paragraphe 2 :

"Les arrêtés visés aux articles ler et 2 peuvent, en cas d'urgence, être pris sans devoir solliciter les avis ou attendre les propositions prescrits par d'autres lois ou règlements"

La loi en projet étant destinée à être votée à la majorité ordinaire, il va de soi qu'elle ne peut déroger, comme le confirme l'exposé des motifs, aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui imposent des avis préalables à certaines décisions, par exemple l'article 6, § ler, VI, 4°, 2e partie, 1° (1), ou des propositions, par exemple l'article 6, § ler, VI, 4°, 2e partie, 3° (2). La loi spéciale prévoit encore des procédure de "concertation" ou d' "association" à certaines décisions, que la loi en projet ne pourra pas davantage dispenser le Gouvernement de respecter.

Le paragraphe 2 devrait dès lors prévoir qu'en cas d'urgence, les arrêtés visés aux articles ler et 2 peuvent être pris sans les avis ou les propositions imposés par toutes dispositions autres que celles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou celles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

.../...

---

(1) "Pour les secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue, toute règle est fixée et toute décision est prise par l'autorité nationale sur avis des Exécutifs (des régions)".

(2) "L'octroi de la garantie de l'Etat requiert la décision du Conseil des Ministres, sur proposition des Exécutifs".

Article 5.

Selon l'article 5 du projet, le Roi peut "coordonner les textes légaux qu'Il peut modifier en vertu de la présente loi, y compris les changements nécessaires dans la rédaction des textes, l'ordre des titres, chapitres, sections, articles et leurs divisions ainsi que les références qu'ils contiennent".

L'autorisation de coordonner n'entre pas, quant à son objet, dans l'attribution de pouvoirs spéciaux. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le Gouvernement n'entend d'ailleurs pas, en l'occurrence, la considérer comme attributive d'un pouvoir spécial. Elle ne sera donc pas affectée par la date limite prévue à l'article 3, § 1er. C'est à juste titre que le projet y consacre un article distinct.

Le texte suivant est proposé pour cet article.

"Article ... .-

Le Roi peut coordonner les lois qu'Il modifie en application de la présente loi avec les dispositions qui les auraient expressément ou implicitement modifiées au moment où la coordination sera établie.

A cette fin, Il peut :

1° modifier l'ordre, le numérotage et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

2° modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner, en vue de les mettre en concordance avec le numérotage nouveau;

.../...

3° modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie, sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions;

4° établir, lorsqu'il fait défaut, un texte néerlandais officiel des dispositions à coordonner;

5° arrêter l'intitulé de la coordination.

Le Roi peut, en outre, adapter la présentation des références que font aux dispositions reprises dans la coordination, d'autres dispositions qui n'y sont pas reprises".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, Gh. TACQ, A. VANWELKENHUYZEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, F. DE KEMPENEER, F. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen : Mesdames :	M. BENARD,	griffier, greffier,
	R. DEROY,	toegevoegd griffier. greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heren H. ADRIAENS, P. TAPIE en Gh. TACQ.

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en door de Heren G. PIQUET en J. NIMMEGEERS, eerste auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Messieurs H. ADRIAENS, P. TAPIE et Gh. TACQ.

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et par Messieurs G. PIQUET et J. NIMMEGEERS, premiers auditeurs.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.