ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et deuxième chambres, saisi par le Premier Ministre, le 30 décembre 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 31 décembre 1985 (première chambre) et le 3 janvier 1986 (deuxième chambre) l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en tweede kamers, de 30e december 1985 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft de 31e december 1985 (eerste kamer) en de 3e januari 1986 (tweede kamer) het volgend advies gegeven :

Vu le moment où et le délai dans lequel il est invité à donner son avis, le Conseil d'Etat croit pouvoir considérer que la demande d'avis est introduite en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Pour les même motifs d'urgence, il limite son avis aux observations qui suivent.

OBSERVATIONS GENERALES.

A. Le présent projet de loi offre une évidente similitude d'objet avec les lois du 2 février 1982 et du 6 juillet 1983 qui, toutes deux, ont été adoptées avec l'intitulé : "loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi" (1). Ce même intitulé est d'ailleurs proposé pour le projet de loi dont le Conseil d'Etat est actuellement saisi.

Sur les projets de loi qui sont devenus les lois du 2 février 1982 et du 6 juillet 1983, le Conseil d'Etat a donné un avis, respectivement le 23 décembre 1981 (2) et le 25 avril 1983 (3). Au cours de la discussion à la Chambre des Représentants de chacune de ces lois, la section de législation a encore été consultée à plusieurs reprises; sur les questions traitées dans les présentes observations générales, il y a lieu de retenir principalement l'avis émis le 18 mai 1983, à la demande du Président de la Chambre des Représentants (4).

.../...

---

(1) Le projet de loi qui est devenu la loi du 2 février 1982, s'intitulait : "projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi" (Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1). Le mot "spéciaux" a été ajouté au cours de la discussion à la Commission spéciale de la Chambre (Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/22, pp. 45-46).

(2) Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, pages 4 à 10.

(3) Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, pages 13 à 23.

(4) Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13. On trouvera les autres avis donnés lors de l'élaboration de la loi du 2 février 1982 dans les documents parlementaires de la Chambre (sess. 1981-1982, n°s 28/9, 28/24 et 28/31) et les autres avis donnés lors de l'élaboration de la loi du 6 juillet

Un certain nombre de questions de principe que soulève le présent projet, ont été examinées dans les avis antérieurs de la section de législation, auxquels il vient d'être fait allusion. Sur ces questions, le Conseil d'Etat estime pouvoir, pour l'essentiel, se limiter à reprendre ici la substance de ses observations précédentes, se référant, pour le surplus, aux développements compris dans ses avis antérieurs.

B. Depuis 1926 (1), à plusieurs reprises, le législateur a attribué au Roi, chaque fois pour une période limitée, plus ou moins longue, selon le cas, des pouvoirs qu'il est convenu d'appeler des "pouvoirs spéciaux". Les lois qui ont un tel objet, confèrent au Roi un pouvoir réglementaire d'une nature différente de celui qui Lui appartient en vertu de l'article 67 de la Constitution : elles L' habilitent à prendre des dispositions qui ne sont pas des mesures d'exécution, mais des dispositions autonomes régissant leur objet de manière souveraine, à l'instar d'une loi. Les pouvoirs spéciaux permettent même au Roi d'abroger, de modifier, de compléter les lois existantes dans la matière et pour l'objet définis par le législateur.

.../...

---

(1) La première loi à laquelle le caractère de loi de pouvoirs spéciaux est généralement reconnu, est la loi du 16 juillet 1926 relative à certaines mesures à prendre en vue de l'amélioration de la situation financière. Pour l'énumération des autres lois de pouvoirs spéciaux, voyez F. DEHOUSSE, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime : Les nouvelles perspectives ouvertes par les lois de 1982 et 1983", J.T., 1984, pp. 353 et suiv., ici p. 353, note (8).

La question de savoir si l'attribution de pouvoirs spéciaux est ou non compatible avec la Constitution a donné lieu, au sein des Chambres législatives, à plusieurs reprises, à des discussions approfondies (1). Elle a fait l'objet de nombreuses études doctrinales et a provoqué de grandes controverses. Diverses théories ont été élaborées pour tenter de démontrer la compatibilité avec la Constitution, du recours aux pouvoirs spéciaux (2).

Selon la grande majorité des décisions de jurisprudence et des études doctrinales récentes, les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux trouvent un fondement dans

.../...

---

(1) Voyez notamment le rapport de la commission spéciale de la Chambre sur le projet de loi devenu la loi du 2 février 1982, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/22, pp. 17 et suiv., et le rapport fait à la Chambre sur le projet qui est devenu la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire, Doc. Ch., sess. 1966-1967, n° 356/9, pp. 23 et suiv.

(2) Pour le relevé de ces théories, voir notamment J. MASQUELIN, "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux", R.J.D.A., 1969, pp. 1 et suiv., spécialement pp. 22 et suiv.; Y. LEJEUNE et A. SIMONART,"L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal", Ann. Dr., 1980, pp. 350 et suiv.; A. MAST, avec la collaboration de J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 8ème éd., Story-Scientia, Gand, 1985, n°s 191 à 199, pp. 226 à 237; F. DEHOUSSE, op. cit., pp. 360 et suiv. n°s 25 et 26.

l'article 78 de la Constitution (1).

Selon cet article, en effet, "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". Ainsi, les lois conférant des pouvoirs spéciaux apparaissent comme l'une des catégories de "lois particulières" visées par l'article 78, en vertu desquelles le pouvoir exécutif peut recevoir des habilitations qui ne lui sont pas données directement par la Constitution.

L'admission d'un tel fondement constitutionnel pour les lois dites de pouvoirs spéciaux se concilie parfaitement avec la nature réglementaire, qui, selon une opinion unanime, doit être reconnue aux arrêtés royaux pris sur base de ces lois. Dès lors que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne sont pas des actes législatifs, mais des actes réglementaires, le juge peut et doit vérifier leur conformité avec la loi d'habilitation et, le cas échant, avec certaines lois qui doivent se

.../...

---

(1) Voyez l'avis donné sur le projet devenu la loi du 2 février 1982 (Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, pp. 5 et 6; voir également pp. 6 à 8).
Selon certains, le législateur lui-même s'est rallié à cette justification de la constitutionnalité des pouvoirs spéciaux Voyez notamment A. VANWELKENHUYZEN, "L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois", J.T., 1974, pp. 577 et suiv., spécialement p. 584 et note (100); Y. LEJEUNE et H. SIMONART, op. cit., p. 358 et note 29; A. ALEN, "De grondslag van de bijzondere-machtwetgeving", Rechtsk. Weekbl., 1983-1984, col. 417 et suiv., spécialement col. 418; F. DEHOUSSE, op. cit., n°s 25 et 27, p. 361.

combiner avec la loi d'habilitation, ainsi qu'avec les normes qui leur sont supérieures (1).

Cependant, l'article 78 ne pourrait être interprété comme permettant de confier au Roi, définitivement, ou pour une période très longue, par exemple pour toute une législature, le pouvoir d'établir et de modifier les règles qu'il appartient normalement au législateur d'édicter. Parmi les conditions auxquelles une attribution de pouvoirs spéciaux est soumise, afin de rester compatible avec la Constitution, il y a notamment celle que cette attribution de pouvoirs spéciaux ne soit consentie que pour une période limitée (2).

En vertu de l'article 26 de la Constitution, c'est, en principe, au Roi et aux deux Chambres, agissant collectivement, qu'il appartient d'exercer le pouvoir législatif, c'est-à-dire d'édicter et de modifier les règles juridiques essentielles. Le pouvoir réglementaire qui appartient en tout temps au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution, consiste alors à prendre les mesures complémentaires qui assurent l'exécution des lois.

Pour qu'il puisse être apporté à ce mode normal d'exercice de la fonction normative une dérogation temporaire, pour que le Roi puisse se voir accorder, sur base de l'article 78 de la Constitution, un pouvoir réglementaire élargi, comprenant le pouvoir de modifier, d'abroger, de compléter les lois existantes, il faut que se présentent certaines circonstances de

.../...

---

(1) Voyez l'avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 5; et l'avis du 25 avril 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 13.

(2) Voyez l'avis du 18 mai 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13, pp. 2 et 3.

fait, qualifiées généralement de "circonstances exceptionnelles" ou de "circonstances de crise". Ce sont ces circonstances qui rendent l'exercice de pouvoirs spéciaux compatible avec la Constitution et qui déterminent les limites de la période pendant laquelle ils peuvent être attribués (1) (2).

C'est au législateur qu'il appartient de se prononcer sur l'existence de ces circonstances de crise et sur l'étendue des pouvoirs spéciaux qu'il convient en conséquence d'attribuer au Roi, sans pouvoir cependant dans son appréciation, dénaturer les circonstances de fait ou méconnaître le principe général de proportionnalité (3).

Lorsque des pouvoirs sont attribués au Roi sur base de l'article 78 de la Constitution, une condition essentielle doit être remplie. Aux termes de cet article, en effet, les lois particulières qui attribuent au Roi des pouvoirs, doivent le faire "formellement". Toute loi d'habilitation doit donc définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi. La règle s'impose avec encore plus de rigueur pour les lois conférant des pouvoirs spéciaux, en raison du mode exceptionnel

.../...

---

(1) Avis du 25 avril 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 13; avis du 18 mai 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13, pp. 2 et 3.

(2) F. DELPEREE et J. LE BRUN, "Les pouvoirs spéciaux et le domaine financier", dans "Le droit économique et financier en 1985". Hommage à Robert HENRION, pp. 134-149, spéc. pp. 134-136, Bruxelles, BRUYLANT, 1985.

(3) Avis du 18 mai 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13, p. 2.

d'exercice de la fonction normative que ces lois instituent pour une période limitée (1).

Pour satisfaire à la condition indiquée, il faut que la loi d'habilitation non seulement indique les buts et les objectifs en vue desquels les pouvoirs spéciaux sont attribués, mais en outre et surtout détermine de manière précise les matières dans lesquelles ces pouvoirs pourront être exercés et aussi l'objet exact des règles que le Roi est habilité à édicter (2).

A cette fin, il peut parfois être utile de recourir à des indications de caractère négatif, en mentionnant des matières ou des parties de matières que le législateur entend exclure de l'attribution des pouvoirs spéciaux (3).

.../...

---

(1) Avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 5; avis du 25 avril 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 13.

(2) "L'indication du but constitue (seulement) une limitation complémentaire de l'attribution de pouvoirs spéciaux", comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 25 avril 1983 (Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 13), d'ailleurs cité dans l'exposé des motifs du présent projet de loi à propos du commentaire de l'article ler.

(3) Voyez un exemple de ce procédé dans l'article ler, 4°, a, de la loi du 31 mars 1967 attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire : "Par arrêté délibérés en conseil des ministres, le Roi peut prendre toutes les dispositions utiles en vue : ... 4°, a) de compléter ou de modifier les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'exclusion des lois relatives à l'ordre judiciaire et à la Cour des comptes, de la loi provinciale et de la loi instituant le Conseil d'Etat et de la loi communale".

La délimitation précise des pouvoirs spéciaux est aussi indispensable pour que le contrôle juridictionnel qui doit s'exercer sur les actes réglementaires en vertu de l'article 107 de la Constitution (1), puisse être effectif et, par ailleurs, n'entraîne pas d'insécurité juridique (2). Dans le cas où les limites d'une habilitation laissent place au doute, l'interprétation du juge risque de différer de celle du gouvernement. Tant qu'une solution jurisprudentielle ne se sera pas imposée, l'incertitude subsistera quant à l'existence même d'une règle de droit. En tout cas, il faut rappeler le principe que les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux sont toujours de stricte interprétation.

C. Il arrive - et tel pourrait être le cas du projet de loi actuellement soumis au Conseil d'Etat (3) - que la loi dite de pouvoirs spéciaux habilite le Roi à prendre des dispositions dans des matières qui, selon la Constitution, ne peuvent être réglées que par la loi.

.../...

---

(1) La section d'administration du Conseil d'Etat exerce aussi ce contrôle juridictionnel en vertu de la compétence d'annulation qui lui est attribuée par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

(2) Avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 5; avis du 25 avril 1983, Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 13.

(3) On pourrait se demander, en raison des termes très larges dans lesquels elles sont rédigées, si certaines dispositions du projet, notamment l'article 1er, 2°, ne seraient pas susceptibles d'être comprises comme contenant des habilitations à régler certaines matières réservées par la Constitution à la compétence du législateur.

A vrai dire, dès les premières années de l'indépendance nationale, le législateur a été amené à conférer au Roi le pouvoir de prendre des dispositions déterminées, parfois d'une importance limitée, parfois d'une importance plus grande, sur des objets relevant pourtant de sa compétence exclusive (1).

Généralement, se fondant sur les termes mêmes de l'article 78 de la Constitution ("Les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"), les auteurs contestent que le pouvoir réglementaire du Roi puisse être étendu, sur base de cet article, à des matières qui, selon la Constitution, sont de la compétence propre du législateur (2).

Des nécessités pratiques ont parfois été invoquées pour expliquer, sinon pour justifier l'habilitation donnée au Roi de prendre, dans des matières réservées à la loi, des dispositions qui n'étaient pas de simples règlements d'exécution.

Il est vrai qu'il est bien difficile au législateur, notamment dans certains domaines où pourtant la Constitution lui attribue compétence exclusive, d'intervenir avec toute la promptitude nécessaire et sans que la procédure d'élaboration de la loi, avec la publicité qu'elle comporte nécessairement, ne compromette plus ou moins gravement l'objectif même que les dispositions légales nouvelles devraient atteindre. C'est ainsi

.../...

---

(1) Voyez des exemples de ces lois dans l'avis du Conseil d'Etat du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 7. L'avis cite notamment une loi du 21 mars 1846.

(2) Voyez les références citées dans l'avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982; ,° 28/1, p. 7, note 9. Adde : A. ALEN, op. cit. n° 8.2, col. 427 et 428; F. DEHOUSSE, op. cit., n°s 27 et 28, p. 362.

que la loi générale sur les douanes et accises (1) contient, en ses articles 11 et 13, des habilitations permanentes données au Roi, dans le premier cas pour "modifier le tarif des droits d'entrée" et pour "suspendre, en tout ou en partie, les droits d'entrée, ou les rétablir lorsqu'ils ont été suspendus", et dans le second cas pour ordonner le versement provisoire de droits d'accises.

Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution et, notamment, les articles 110 et 112 de celle-ci, consiste à soumettre à une prompte confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation. Il a été recouru à ce procédé à plusieurs reprises (2), notamment lorsque ces habilitations se trouvaient inscrites dans des lois de pouvoirs spéciaux (3), en particulier dans les plus récentes d'entre elles (4).

.../...

---

(1) Faisant l'objet de l'arrêté royal de coordination du 18 juillet 1977, confirmé par la loi du 6 juillet 1978.

(2) C'est ce que font l'article 11, § 2, et l'article 13, § 1er, alinéa 2, de la loi générale sur les douanes et accises.

(3) Voyez les exemples cités dans l'avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 8.

(4) L'article 6 de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi dispose que "les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 2" (c'est-à-dire les arrêtés pris en matière financière et en matière fiscale), "sont abrogés au 1er janvier 1984, s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date". L'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi dispose, en son alinéa 1er, que "les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 1er" (seul article attributif de pouvoirs) "sont abrogés au 31 décembre 1984 s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date".

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La "clause de confirmation" est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique (1).

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi. Il en a été ainsi lors de l'adoption de la loi du 16 juin 1947 portant confirmation des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 1er mai 1939 et en vertu de la loi du 10 juin 1937 (2). Les deux projets de loi qui sont devenus les lois du 6 décembre 1984 portant confirmation des arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi ont suscité le dépôt de nombreux amendements dont certains, qui n'ont d'ailleurs pas été adoptés, tendaient à modifier l'un ou l'autre article des arrêtés pris en vertu des pouvoirs spéciaux (3).

.../...

---

(1) Voyez avis du 23 décembre 1981, Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 8.

(2) Articles 2 à 5 de cette loi du 16 juin 1947.

(3) Voyez, par exemple, une série d'amendements proposés par MM. BURGEON et consorts à l'arrêté royal n° 244 du 31 décembre 1983 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale ..., Doc. Ch., sess. 1983-1984, n° 882/4.

D. Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans ses avis antérieurs (1) et comme il l'a rappelé plus haut, même si elle trouve un fondement dans l'article 78 de la Constitution, l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi doit avoir un caractère exceptionnel : elle ne peut être consentie qu'en raison de "circonstances de crise" et dès lors pour une période limitée où ces circonstances la justifient. En effet l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi implique une extension du pouvoir réglementaire du Roi au-delà des limites qu'autorise l'article 78 de la Constitution, tel que cet article doit être interprété à la lumière des autres articles de la Constitution et notamment de son article 26.

La limitation de la durée de la période pour laquelle des pouvoirs spéciaux sont attribués au Roi est une condition de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution. C'est à cette question qu'avait trait la demande d'avis complémentaire dont le Président de la Chambre des Représentants a saisi le Conseil d'Etat le 16 mai 1983. Dans son avis, le Conseil d'Etat a déclaré que c'est aux Chambres législatives qu'il appartient de se prononcer sur la question de savoir si des "circonstances de crise" justifient le recours à une attribution de pouvoirs spéciaux au Roi et, dans l'affirmative, pour quelle durée. Le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives n'est toutefois pas illimité. Dans l'hypothèse où les Chambres législatives envisageraient d'émettre

.../...

---

(1) Et spécialement dans son avis du 18 mai 1983 (Doc. parl. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13).

une appréciation qui manifestement dénaturerait les circonstances de fait ou serait sans proportion avec celles-ci, le Conseil d'Etat, s'il était consulté, pourrait et devrait soulever une objection d'inconstitutionnalité. Il en serait, par exemple, ainsi si une loi tendait à attribuer des pouvoirs spéciaux pour une période de très longue durée, par exemple, pour toute une législature (1).

Dans le cas présent, les périodes pour lesquelles des pouvoirs spéciaux sont conférés au Roi sont, en elles-mêmes, d'une durée assez longue. En effet, aux termes de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, du projet, "les pouvoirs accordés au Roi par l'article 1er, 1°, et par l'article 2 expirent le 31 décembre 1986" et "les pouvoirs accordés par l'article 1er, 2° à 7°, expirent le 31 mars 1987". A supposer que la loi en projet entre en vigueur le 1er mars 1986, les pouvoirs qu'elle attribue pourront donc être exercés les uns pendant dix mois, les autres pendant treize mois. Cette dernière période est la plus longue des périodes pour lesquelles des pouvoirs spéciaux ont été sollicités.

En effet, jusqu'ici la période la plus longue pour laquelle des pouvoirs spéciaux ont été confiés au Roi est la période de un an, fixée par la loi du 30 mars 1935 (2) (3).

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13, déjà cité, pages 2-3.

(2) Loi du 30 mars 1935 prorogeant et complétant les lois des 31 juillet et 7 décembre 1934 et 15 mars 1935 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques.

(3) Le régime de pouvoirs spéciaux a été en vigueur du 1er août 1934 au 1er avril 1936, soit pendant vingt mois, mais ce fut en vertu des quatre lois successives indiquées à la note précédente.

Pour justifier la durée de ceux des pouvoirs spéciaux que le présent projet tend à conférer pour la période la plus longue, à savoir ceux qui sont accordés jusqu'au 31 mars 1987, la déclaration gouvernementale fait valoir que cette date est celle de "la fin des opérations de contrôle budgétaire de 1987".

Par ailleurs, pour apprécier la durée des pouvoirs spéciaux prévus par le présent projet, il y a lieu de prendre en considération ceux qui ont déjà été accordés - au cours de la législature précédente - par la loi du 2 février 1982 et par celle du 6 juillet 1983 : la première loi a attribué au Roi des pouvoirs spéciaux pour la période allant du 4 février au 31 décembre 1982, soit pour une durée de près de onze mois; la seconde a attribué au Roi certains pouvoirs spéciaux pour la période allant du 8 juillet au 31 décembre 1983 et d'autres pouvoirs spéciaux pour la période du 8 juillet 1983 au 31 mars 1984, soit respectivement pour une durée de près de six mois et une durée de près de neuf mois.

En vue d'apporter un tempérament au régime exceptionnel que le projet tend à instaurer à nouveau et pour des périodes assez longues, l'article 6 du projet impose au Gouvernement d'obtenir la confirmation des arrêtés royaux par le législateur, dans un laps de temps relativement bref, qui est fixé selon la date où les arrêtés auront été pris et publiés : aux termes de l'article 6, alinéa 1er, du projet, les arrêtés publiés avant le 31 juillet 1986 doivent être confirmés avant le 31 décembre 1986 sous peine d'être abrogés de plein droit à cette dernière date; aux termes de l'article 6, alinéa 2 les arrêtés publiés entre le 1er août 1986 et le 31 mars 1987 doivent être confirmés avant le 31 juillet 1987 sous peine d'être abrogés de plein droit à cette dernière date.

.../...

Il appartiendra aux Chambres législatives d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des considérations brièvement exposées ci-dessus, si les motifs invoqués par le Gouvernement sont de nature à justifier l'attribution au Roi de pouvoirs spéciaux jusqu'au 31 décembre 1986 et même jusqu'au 31 mars 1987. Subsidiairement, il appartient au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si le laps de temps fixé pour la confirmation des arrêtés est celui qui satisfait le mieux aux diverses nécessités en présence ou si, au contraire, il y a lieu de l'abréger.

E. Il va de soi que la loi en projet ne peut porter aucune atteinte à la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions qui est établie par la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans l'élaboration des arrêtés qu'il sera appelé à prendre sur base de l'habilitation que tend à lui confier la loi en projet, le Gouvernement devra veiller à ne pas empiéter sur les compétences des Communautés et des Régions.

.../...

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

La phrase introductive énumère les objectifs qui doivent présider aux mesures que le Roi est habilité à prendre dans les matières mentionnées dans la suite du projet. A comparer cette phrase introductive avec le texte correspondant de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, l'on constate que sont ajoutés aux objectifs à réaliser "l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale".

Article 1er, 1°.

L'article 1er, 1°, définit le pouvoir spécial que le Roi pourra exercer en ce qui concerne le maintien de la compétitivité, la promotion de l'emploi et la flexibilité du marché du travail entre le 31 juillet 1986 et le 31 décembre 1986 (article 4, § 1er) "à défaut d'un accord interprofessionnel, assurant le maintien de la compétitivité, la promotion de l'emploi et la flexibilité du marché du travail et portant sur la formation des revenus et le pouvoir d'achat, applicable pour les années 1987, 1988 et 1989, approuvé par le Conseil national du travail, avant le 31 juillet 1986, et rendu obligatoire".

Selon l'exposé des motifs, il s'agit d'un pouvoir conditionnel, en ce sens que le Roi ne pourra mettre ce pouvoir spécial en oeuvre qu'au cas où aucun accord interprofessionnel susceptible d'être rendu obligatoire n'aurait été conclu au sein du Conseil national du travail, à la date du 31 juillet 1986, pour les années 1987, 1988 et 1989.

L'exposé des motifs déclare au sujet du caractère conditionnel du pouvoir attribué au Roi :

.../...

"Pour le cas où l'accord interprofessionnel ne serait pas approuvé avant le 31 juillet 1986 par le Conseil national du travail, ou pour le cas où le Gouvernement estimerait qu'il n'y a pas lieu de le rendre obligatoire au motif qu'il serait incompatible avec les exigences de la norme de compétitivité visée, le Gouvernement invite dès à présent le Parlement à permettre au Roi de fixer une norme légale de compétitivité applicable pour la période 1987 à 1989" (page 5).

Il ressort de ce commentaire que le Gouvernement se réserve le droit de considérer l'accord interprofessionnel qui serait éventuellement intervenu au sein du Conseil national du travail comme insuffisant au regard des objectifs fixés et, par suite, le droit de ne pas le rendre obligatoire, pour lever ainsi la condition mise à l'exercice par le Roi du pouvoir spécial qui Lui est attribué.

Etant donné qu'un pouvoir attribué au Roi en vertu de l'article 78 de la Constitution est de stricte interprétation, il y a intérêt à adapter le projet dans le sens indiqué dans l'exposé des motifs.

Les développements que l'exposé des motifs consacre à ce point font par ailleurs apparaître que le Gouvernement se verra attribuer un large pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'évaluation de l'accord interprofessionnel qui serait intervenu.

Un pouvoir discrétionnaire tout aussi large est prévu en ce qui concerne le choix des mesures qui pourront être prises après que la norme de compétitivité aura été fixée. L'article 1er, 1°, b, se borne à énoncer : "le cas échéant, d'assurer le respect de cette norme". L'exposé des motifs déclare à ce sujet :

.../...

"Différents types de mesures peuvent être prises. Certaines peuvent avoir une incidence directe sur le pouvoir d'achat des travailleurs concernés. Dans ce cas, le Gouvernement veillera à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des plus démunis. Il prendra également, s'il y a lieu, les mesures appropriées pour assurer l'équilibre des efforts de toutes les catégories sociales" (page 5).

Un pouvoir spécial, s'il peut être étendu, ne peut certainement pas être illimité. Selon l'exposé des motifs, la seule limite assignée au pouvoir spécial en question paraît être la nécessité de sauvegarder le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées.

Pour que le Parlement puisse se faire une idée adéquate de l'étendue du pouvoir spécial sollicité par le Gouvernement et que le juge ait la possibilité de contrôler sérieusement la légalité des éventuels arrêtés royaux, il est nécessaire, pour autant qu'il ne soit pas possible de le faire dans le projet même, de donner au moins dans l'exposé des motifs des indications plus précises quant à la portée du pouvoir du Roi, le cas échéant en énonçant les matières auxquelles Il ne pourra pas toucher.

+

Dans le membre de phrase introductif du 1°, il y a lieu d'écrire : "... de l'emploi et une plus grande flexibilité du marché du travail ...". Au littera c, il convient également d'écrire "une plus grande flexibilité du marché du travail" au lieu de "de la flexibilité du marché du travail".

+

Selon la disposition du littera a, la norme à fixer sera valable pour les années 1987, 1988 et 1989. Or, l'article 6, alinéa 2, prévoit que les arrêtés publiés après le 31 juillet 1986 cesseront d'être en vigueur au 31 juillet 1987 s'ils n'ont pas été confirmés par une loi avant cette date.

Pour le cas où les arrêtés visés à l'article 1er, 1°, a, ne seraient pas soumis à la disposition de l'article 6, alinéa 2, il conviendrait d'adapter le texte du projet en conséquence.

+

Comparé à l'article 26 de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, le pouvoir spécial prévu au littera a est défini de manière fort imprécise.

La loi du 22 janvier 1985 mentionne, en effet, expressément comme éléments d'appréciation à retenir pour la détermination de la norme de compétitivité le coût du travail et l'amélioration de la flexibilité dans l'utilisation des facteurs de production. Si l'intention était de faire jouer ces éléments d'appréciation également pour la mise en oeuvre du pouvoir spécial visé au a, il serait préférable de le préciser, ne fût-ce que dans l'exposé des motifs.

+

Aux termes du littera c, le Roi peut "en tenant compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises", définir le cadre dans lequel des accords sectoriels ou d'entreprise peuvent être conclus dans le respect de la norme de compétitivité.

/

Le texte du projet ni l'exposé des motifs ne permettent de déterminer avec la certitude voulue si les mesures visées pourront être arrêtées uniquement pour les petites et moyennes entreprises ou si, à l'occasion de ces mesures, il sera pris des dispositions spécifiques pour lesdites entreprises.

En tout état de cause, le texte tel qu'il est rédigé n'autorise à prendre les mesures en question qu'à défaut d'accord interprofessionnel.

+

Selon l'exposé des motifs, les mesures spécifiques concerneraient non seulement les petites et moyennes entreprises mais aussi les entreprises en difficulté (page 7). Cela ne se dégage pas du texte du projet.

Toujours selon l'exposé des motifs, les entreprises occupant moins de dix travailleurs sont exclues du champ d'application des mesures spécifiques qui seront prises pour les petites et moyennes entreprises. Le projet omet de faire mention d'une limite supérieure pour le champ d'application de ces mesures.

On sait qu'il n'existe pas à ce jour de définition légale générale et cohérente de la notion de "petites et moyennes entreprises". Il se recommande dès lors de compléter le texte du projet par une disposition qui habilite le Roi à désigner les petites et moyennes entreprises auxquelles les mesures spécifiques visées s'appliqueront.

+

Selon la disposition du c, 2, des accords de participation des travailleurs dans les résultats de l'entreprise peuvent être conclus le cas échéant. Dans l'hypothèse où les mesures visées au c concerneraient uniquement les petites et moyennes entreprises, il y aurait lieu de se demander si l'intention du Gouvernement est bien de ne permettre la négociation de pareils accords de participation que dans ces seules entreprises, avec l'avantage que ces accords, comme le précise l'exposé des motifs, ne seront pas pris en considération lors de l'évaluation du respect de la norme de compétitivité (page 7).

+

Au littera c, 1 et 2, l'expression "le cadre dans lequel ...", qui n'est guère adéquate, doit être remplacée par les mots "les limites dans lesquelles ...". Dans le texte français du 2, il convient de supprimer le mot "outre".

+

Au littera c, 1, les mots "cette norme" doivent apparemment s'entendre de la "norme visée au a".

+

Le littera c, 3, ne prévoit pas à quelle date les accords visés doivent être intervenus. Il n'est pas non plus précisé que l'éventuel accord sectoriel doit pouvoir être rendu obligatoire.

Dans la même disposition, il convient d'écrire : "à défaut des accords visés au 1, de prendre les mesures tendant à réaliser les objectifs énoncés par cette disposition".

+

Aux termes de l'exposé des motifs, "le Roi organisera la concertation avec les représentants des organisations représentatives des travailleurs, des entreprises, des classes moyennes et de l'agriculture en ce qui concerne tant l'évaluation du respect de la norme de compétitivité que les mesures à prendre si cette norme est dépassée. Le Gouvernement se réfère à la concertation prescrite par l'article 26, § 2 et § 6, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales" (page 5).

Contrairement à ce qu'énonce l'article 26, § 1er, de la loi du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, le projet ne prévoit pas expressément l'obligation de consultation. Il ne suffit pas de se référer aux dispositions de l'article 3, § 2, du présent projet, puisque la loi du 22 janvier 1985 ne concerne que le maintien de la compétitivité pendant les années 1985 et 1986.

+

En outre, l'exposé des motifs précise qu'avant la fin de 1986, une "loi ordinaire" fixera définitivement une norme légale de compétitivité (page 4).

.../...

Ce commentaire est assez confus. Il n'apparaît pas clairement pour quelles années cette norme "définitive" sera valable; la norme pour 1986 est déjà réglée par l'article 26 de la loi du 22 janvier 1985, tandis que les normes pour 1987, 1988 et 1989 seront élaborées en vertu du présent projet, à moins que n'intervienne l'accord interprofessionnel visé ci-avant.

Les explications que le commentaire donne ensuite au sujet de la consultation des interlocuteurs sociaux prêtent tout autant à confusion. Si la norme visée devait effectivement s'appliquer à l'année 1986, il conviendrait d'observer que cette consultation est déjà imposée par l'article 26 de la loi précitée du 22 janvier 1985. Si la norme était appelée à s'appliquer aux années suivantes, il y aurait lieu de se reporter à ce qui vient d'être observé relativement à l'absence, dans le projet, d'une obligation de consultation.

En tout état de cause, l'exposé des motifs devrait apporter plus de clarté sur les points évoqués ci-dessus.

Article 1er, 2°.

Cette disposition est rédigée comme suit :

"Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publique notamment en modifiant les règles relatives à la comptabili

.../...

de l'Etat et au contrôle de certains organismes d'intérêt public, en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions, en fixant le montant et les modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat et en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor;".

Comme il a été dit dans l'observation générale B, la loi d'habilitation doit délimiter de manière précise les matières et les objets de chacun des pouvoirs spéciaux conférés au Roi. La disposition reproduite ci-avant ne satisfait en aucune manière à cette condition.

S'il indique les objectifs à atteindre, ce texte apparaît fort imprécis quant aux matières qui feront l'objet des mesures gouvernementales. Certaines matières, il est vrai, sont citées, encore que parfois de manière fort vague : "la comptabilité de l'Etat", le "contrôle de certains organismes d'intérêt public", "les institutions publiques ou subventionnées", les "subventions, indemnités et allocations ... à charge de l'Etat".

Mais ces matières ne sont énoncées qu'après l'adverbe "notamment", et cet adverbe n'est lui-même précédé par la détermination d'aucune matière de portée plus générale, à laquelle l'énumération de matières plus précises qui y seraient comprises apporterait un éclairage particulier.

Si l'on devait attribuer pleine signification au mot "notamment" et à la construction de la phrase, cela reviendrait à dire que le Roi peut intervenir dans toutes les matières où l'action des pouvoirs publics peut se traduire par une dépense à leur charge et où il est possible de limiter ou de réduire les dépenses publiques. L'énoncé de quelques matières n'aurait qu'une portée exemplative et ne limiterait pas le pouvoir du Roi.

Dans cette interprétation, le champ d'application de l'article 1er, 2°, du projet serait étendu à l'extrême, au point qu'on ne pourrait en discerner les limites dans la mesure où la plupart des interventions des personnes de droit public sont assorties de dépenses, ne fût-ce que pour la couverture de certains frais administratifs.

Pareils pouvoirs ne peuvent être considérés comme des pouvoirs spéciaux définis avec le minimum de précision indispensable.

Le procédé des énumérations exemplatives introduites par l'adverbe "notamment" doit, dans les lois attribuant des pouvoirs spéciaux, être évité (1).

+

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, se trouve reproduite une phrase de l'avis donné par le Conseil d'Etat, le 25 avril 1983 :

> "L'indication du but constitue une limitation complémentaire de l'attribution de pouvoirs spéciaux : elle permet au juge saisi d'une contestation de contrôler, non seulement quant à son objet mais aussi quant à son but, la conformité de l'arrêté incriminé à la loi d'habilitation".

.../...

---

(1) L'adverbe "notamment" se trouve à l'article 1er, 1°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi. Il ne figure toutefois pas dans l'avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat a donné son avis le 25 avril 1983 (Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/1, p. 14).

Le Gouvernement paraît ainsi vouloir s'inspirer des idées contenues dans cette phrase. Mais il n'a rédigé l'article 1er, 2°, du projet de loi qu'en mentionnant le but à atteindre et en omettant la détermination de l'élément essentiel : l'objet des pouvoirs spéciaux.

Il introduit aussi cet article 1er, 2°, par les mots : "de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques", qui se bornent à exprimer, sous une autre forme, le but déjà énoncé au début de l'article 1er.

Il résulte des considérations qui précèdent que la disposition énoncée au 2° doit être fondamentalement revue.

\+

\+ \+

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat formule les quelques observations particulières suivantes :

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, le projet ne vise que leur contrôle, alors que l'exposé des motifs fait aussi mention de leur gestion.

\+

Le Gouvernement prévoit de réduire les dépenses publiques "en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions".

L'expression : "rationaliser les institutions" est elliptique et manque de contenu juridique. Elle implique plus un but qu'un objet.

Le texte doit absolument être précisé sur ce point (1).

Les institutions concernées sont qualifiées de "publiques ou subventionnées". La formule "institutions publiques" est extrêmement large. Elle devrait être remplacée par une formule plus explicite.

Les "institutions subventionnées" ne peuvent être, aux termes du projet, des institutions publiques; elles sont donc des institutions privées. On ne peut guère les concevoir que dotées de la personnalité juridique.

A s'en tenir à la lettre du projet, celui-ci devrait donc permettre au Roi de redéfinir la mission des personnes morales de droit privé subventionnées par les pouvoirs publics et d'améliorer l'organisation de celles-ci.

Portant atteinte à la liberté d'association, un tel objet semble dépasser les intentions du Gouvernement. Celles-ci devraient être exprimées avec beaucoup plus de précision (2).

.../...

---

(1) Comp. la formulation de l'article 1er, 3°, a, b et c, de la loi 6 juillet 1983.

(2) Comp. avec l'article 1er, 3°, de la loi du 6 juillet 1983, qui tendait à réduire les charges publiques en ce qui concerne "les organismes d'intérêt public, les établissements publics relevant de l'Etat, ainsi que toute institution de droit belge qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle on constate la prépondérance de l'Eta

Selon le délégué du Gouvernement, les mots "en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat" ont été prévus pour indiquer que les mesures à prendre en vue de réduire les dépenses publiques pourraient concerner des matières qui n'ont en elles-mêmes aucun effet direct sur ces dépenses mais que ces mesures pourraient, par un effet d'entraînement, éviter quelques dépenses dans un domaine voisin ou dépendant.

Cette formulation des pouvoirs est d'une ampleur excessive. On n'en discerne ni les limites, ni l'objet.

+

L'article 1er, 2°, du projet autorise, enfin, des mesures en vue "d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor".

Ce texte, lui aussi, n'indique qu'un but. Il reste en défaut d'indiquer les moyens pour l'atteindre.

Cette disposition doit également être précisée par la détermination de la matière dans laquelle le Roi pourra exercer des pouvoirs spéciaux.

+

Selon l'exposé des motifs, l'article 1er, 2°, devrait permettre de prendre "les mesures complémentaires citées aux points 5 à du chapitre D de l'accord du Gouvernement", c'est-à-dire de prendre notamment des mesures dans le secteur de l'enseignement. Aucune disposition du projet n'habilite expressément le Roi à prendre des mesures dans ce secteur (1).

.../...

---

(1) L'article 1er, 6°, b, cite les enseignants mais uniquement à propos de la création d'emplois et de la résorption du chômage.

Article ler, 3°.

Cette disposition donne au Roi le pouvoir "d'adapter ou de modifier la réglementation, le financement, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des différents régimes de sécurité sociale ...".

Non seulement cette habilitation est très large, mais elle est aussi assez vague, compte tenu notamment de la déclaration de l'exposé des motifs, selon laquelle "on prendra, dans les différents secteurs, des mesures structurelles visant à mieux harmoniser les secteurs et les régimes ...".

Ces "mesures structurelles" concernent-elles uniquement le fonctionnement des organismes intéressés, ou visent-elles également leur suppression, leur fusion ou la création de nouveaux organismes ?

Il serait hautement souhaitable de clarifier l'exposé des motifs sur ce point.

+

Si la formule "les différents régimes de sécurité sociale" visait également le régime des accidents de travail et celui des maladies professionnelles, il conviendrait de préciser le texte comme suit :

" ... et le contrôle des différents régimes de la sécurité sociale, en ce compris les accidents du travail et les maladies professionnelles, ...".

+

Le terme "adapter" doit être compris à la lumière du commentaire qu'y consacre l'exposé des motifs :

"A cet effet, en matière de sécurité sociale, les dépenses seront systématiquement adaptées à l'évolution des besoins et aux possibilités financières de l'économie et des finances publiques" (page 10).

+

Le projet prévoit en outre que les mesures envisagées ne porteront pas préjudice aux "principes et objectifs fondamentaux de la sécurité sociale, fondés sur l'assurance et la solidarité".

S'il faut entendre par là, en ce qui concerne les travailleurs salariés, les principes consacrés par la loi du 29 juin 1981 établissant des principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ou par certains de ses articles, il conviendrait de le dire expressément, comme le faisait déjà l'article ler, 2°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

+

Enfin, par analogie avec le texte français, il convient d'écrire dans le texte néerlandais :

" ..., wat de vervangingsinkomens en andere sociale vergoedingen betreft, ...".

Article ler, 4°.

Selon l'exposé des motifs, cette disposition entend attribuer au Roi le pouvoir spécial de réaliser, dans le cadre de la programmation et compte tenu des possibilités financières limitées, une rationalisation des hôpitaux publics et privés - y compris les hôpitaux universitaires - ainsi que des laboratoires de biologie clinique et des services médico-techniques. Aux termes de l'article ler, 4°, le Roi pourra à cet effet compléter, adapter ou modifier la législation en question en ce qui concerne "l'organisation, le fonctionnement, la gestion, le financement et la programmation" de ces institutions ou services.

Le délégué du Gouvernement a déclaré que le Roi pourra prendre des mesures d'ordre organisationnel et structurel en vue d'adapter, de compléter ou de modifier la loi sur les hôpitaux du 23 décembre 1963.

Toujours selon le délégué, le 4° devrait également permettre de fixer le statut des médecins hospitaliers. Cette intention ne se dégage ni du texte du projet soumis, ni de l'exposé des motifs.

Lorsque des pouvoirs spéciaux sont attribués au Roi, ceux-ci doivent être définis avec une précision suffisante.

Dès lors, s'il envisage de régler le statut des médecins hospitaliers dans le cadre des mesures visant à adapter

et à compléter la loi sur les hôpitaux, le Gouvernement devra exprimer clairement son intention sur ce point. Le statut des médecins hospitaliers peut être présenté, du point de vue formel, comme un complément à la loi sur les hôpitaux du 23 décembre 1963 (voir Doc., Chambre des Représ., 1984-1985, n° 1190/1). Il n'en reste pas moins que les dispositions visées ont un caractère à ce point spécial qu'au cas où le Gouvernement aurait l'intention de les arrêter en exécution du présent projet, il ne pourrait le faire qu'après une adaptation expresse de l'habilitation portée par l'article 1er, 4°.

Pour le surplus, il va sans dire que la disposition de l'article 1er, 4°, doit se lire à la lumière des compétences qui, en matière de politique de santé,ont été attribuées respectivement aux Communautés et à l'Etat par l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en exécution de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution. Il est évident qu'une loi qui sera adoptée à la majorité simple, ne peut déroger à cette loi spéciale. Les arrêtés qui seront pris par le Roi en vertu des pouvoirs que Lui attribue la disposition sous revue devront dès lors tenir compte de cette répartition des compétences.

Article 1er, 5°.

Cette disposition donne au Roi le pouvoir "de créer un cadre réglant les relations entre les bénéficiaires et les organismes assureurs d'une part et les prestataires de soins, institutions et services d'autre part, à défaut d'accords ou conventions visés au Titre III, Chapitre IV,de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que le Gouvernement, s'inspirant de l'article 34, § 14, de la loi précitée du 9 août 1963, inséré par l'article 129 de la loi du 8 août 1980, entend organiser une procédure qui, à défaut d'accords ou conventions, prévoit une méthode plus souple que celle définie à l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

Ce dernier article habilite le Roi à fixer, à défaut de conventions ou engagements approuvés par le Ministre de la Prévoyance sociale, les tarifs minima d'honoraires et de prix pour les soins de santé et les prestations visés dans les tarifs de remboursement de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

Il serait souhaitable d'inscrire cette précision dans l'exposé des motifs.

+

Si les "institutions et services" doivent s'entendre des "services et institutions" visés aux articles 23, 12° et 13°, et 26 de la loi du 9 août 1963, il convient d'écrire dans le texte néerlandais "diensten en inrichtingen" et, dans le texte français, "services et institutions".

Compte tenu notamment de cette dernière observation, il est proposé de formuler le texte comme suit :

.../...

"5° à défaut des accords ou conventions prévus au titre III, chapitre IV, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, de créer un cadre réglant les relations entre les bénéficiaires et les organismes assureurs d'une part, et les prestataires de soins, services et institutions d'autre part".

Article 1er, 6°.

Au 6°, a, le Roi se voit notamment attribuer le pouvoir spécial de prévoir "une autre répartition" des cotisations patronales de sécurité sociale.

Cette répartition étant actuellement fixée par la loi, il serait souhaitable que la portée de la mesure envisagée soit précisée dans l'exposé des motifs.

+

Le littera b annonce des mesures spécifiques pour les jeunes et les "enseignants", destinées à contribuer à la création d'emplois et à la résorption du chômage.

Ici encore, il serait souhaitable, de préciser dans le projet et dans l'exposé des motifs, du moins si telle est l'intention du Gouvernement, que les pouvoirs spéciaux dont il s'agit peuvent s'appliquer au statut administratif ou pécuniaire des enseignants en service public et, le cas échéant, aux normes de classe et aux conditions de subvention.

.../...

En ce qui concerne les statuts visés, le Roi est, en effet, déjà compétent dans la mesure où Il peut, sur la base de dispositions existantes, déterminer la position juridique des intéressés.

La mise en oeuvre de pouvoirs spéciaux dans ces conditions permettra sans doute au Roi, en cas d'urgence, de ne pas avoir à solliciter les avis ni à attendre les propositions qui sont prescrits par la loi ou par le règlement (voir l'article 3, § 2). Elle aura cependant pour conséquence que les mesures prises avec dispense des formalités prescrites auront force de loi et ne pourront dès lors, par la suite, être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées que par une loi.

Article ler, 7°.

La disposition concernant l'habilitation qui doit permettre d'assurer la restructuration et la viabilité des entreprises relevant des secteurs nationaux est la reproduction quasi littérale de l'article ler, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

On a toutefois ajouté les mots "sans préjudice des dispositions de la loi du 5 mars 1984 relative aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et aux secteurs économiques nationaux".

Selon l'exposé des motifs, cet ajout est destiné à mettre en évidence que la mise en oeuvre des pouvoirs spéciaux en question ne peut porter atteinte aux dispositions de la loi du 5 mars 1984.

.../...

Il va sans dire, et il n'est pas besoin de préciser, que la mise en oeuvre desdits pouvoirs spéciaux ne peut pas davantage porter atteinte aux règles établies par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

+

Pour s'aligner sur la nouvelle terminologie légale relative aux organes d'administration des sociétés anonymes, on écrira dans le texte néerlandais : " ... met inbegrip van elke vorm van vergoeding van de bestuurders, beheerders en commissarissen ...".

+

A la fin de la disposition, il convient d'écrire, par souci de conformité avec la terminologie utilisée dans les conventions collectives de travail n° 21 du 15 mai 1975 et n° 23 du 25 juillet 1975 : " ... les dispositions relatives au revenu minimum mensuel moyen garanti ...".

.../...

Article 2.

L'article dispose comme suit :

"En vue de l'assainissement des finances des communes bruxelloises, le Roi peut prolonger le délai pour l'accès au Fonds d'aide pour le redressement financier des communes jusqu'au 31 mars 1986 et étendre cet accès à l'agglomération bruxelloise".

L'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes n'a prévu aucune date limite pour l'introduction des demandes d'intervention.

L'article 12, alinéa ler, de cet arrêté prévoit que le Roi détermine les communes auxquelles l'arrêté est applicable.

Sur base de ce pouvoir, quatre arrêtés d'exécution ont été pris en faveur de Bruxelles, Gand, Charleroi, Forest et Schaerbeek.

L'article 94 de la loi du ler août 1985 portant des mesures fiscales et autres a remplacé l'article 12, alinéa ler, par un nouveau texte limitant au 31 décembre 1985, le pouvoir de désignation attribué au Roi.

Il s'agit de rouvrir le délai pour les communes de Bruxelles-capitale et d'étendre la possibilité d'une désignation à l'agglomération bruxelloise.

.../...

Selon l'article 2 du projet, l'application de l'arrêté royal n° 208 à de nouvelles communes devrait intervenir avant le 31 mars 1986, mais selon l'article 4, §§ 1er et 4, le pouvoir accordé au Roi n'expire que le 31 décembre 1986 avec la possibilité de prendre un arrêté ayant effet rétroactivement au 1er janvier 1986.

La rétroactivité d'une décision dans le domaine considéré ne présente pas d'intérêt puisqu'il s'agit d'accorder aux communes des prêts remboursables à long terme (vingt ans et plus).

La modification à apporter à l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 est donc d'une portée fort limitée.

Plutôt que de confier au Roi un pouvoir spécial pour modifier cet arrêté n° 208, il serait préférable que le législateur opère lui-même la modification projetée.

Rien n'empêche une loi de pouvoirs spéciaux de contenir, dans un article distinct, l'attribution au Roi de pouvoirs ordinaires.

Le texte suivant est proposé :

"Article 2.-

L'article 12, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 208 du 23 septembre 1983 créant un Fonds d'aide au redressement financier des communes, modifié par la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, est remplacé par la disposition suivante :

"Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le Roi peut, jusq'au 31 décembre 1986 rendre applicable le présent arrêté aux communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-capitale qu'Il détermine ainsi qu'à l'agglomération bruxelloise. Les demandes d'intervention de celles-ci doivent être introduites avant le ...".

.../...

Corrélativement, les mots "et par l'article 2" doivent être supprimés dans l'article 4, § ler.

Article 3.

Paragraphe ler.

Par souci de clarté, il y a lieu d'écrire : "Les projets d'arrêtés pris en vertu des pouvoirs conférés par l'article ler ...".

Paragraphe 3.

L'article 3, § 3, de la loi du 2 février 1982 portait que "les arrêtés (pris en vertu de cette loi) seront communiqués, avant leur publication au Moniteur belge, aux présidents de la Chambre et du Sénat". Cette disposition trouve son origine dans un amendement du Gouvernement, amendement par lequel celui-ci entendait instaurer une procédure permettant aux membres des Chambres législatives d'être informés au plus tôt afin qu'ils soient en mesure d'exercer le plus promptement possible leur pouvoir de contrôle (1) (2).

Une disposition identique à l'article 3, § 3, de la loi du 2 février 1982 est reproduite dans l'article 2, § 3, de la loi du 6 juillet 1983.

Ainsi que le relève l'exposé des motifs, le présent projet contient une disposition qui diffère quelque peu de la disposition contenue dans les lois du 2 février 1982 et du 6 juillet 1983. Selon les précisions fournies par le délégué du Gouvernement, l'article 3, § 3, du présent projet

---

.../...

(1) Amendements, doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/20, IV.

(2) Rapport fait au nom de la Commission spéciale, doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/22, pages 174 et 177-178.

tend à permettre aux membres des Chambres législatives un examen plus approfondi des arrêtés, en imposant au Gouvernement de communiquer aux Présidents des Chambres législatives, en plus du texte de l'arrêté, du rapport au Roi et de l'avis du Conseil d'Etat, le texte du projet soumis à cet avis. Ledit article 3, § 3, est, en effet, rédigé comme suit :

> "Les textes visés au § ler, alinéa 2 et les projets d'arrêtés tels qu'ils ont été soumis en application du § ler, alinéa ler, à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, seront communiqués avant la publication des arrêtés au Moniteur belge, aux Présidents de la Chambre et du Sénat".

Comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans son avis du 18 mai 1983, une loi attribuant des pouvoirs spéciaux n'interrompt pas l'action des Chambres législatives : elle n'empêche pas celles-ci de voter une loi abrogeant la loi d'habilitation ou de voter des lois réglant les matières visées par les pouvoirs spéciaux. Elle n'empêche pas non plus les Chambres législatives de contrôler le Gouvernement sur ce point (1).

Il reste que pour sauvegarder plus largement les prérogatives des membres des Chambres législatives, il est utile de développer leurs facultés d'action à l'égard des arrêtés mêmes.

La disposition nouvelle introduite dans l'article 3, § 3, du projet tend à améliorer quelque peu les moyens de contrôle des membres des Chambres législatives sur les arrêtés royaux à prendre sur la base de la loi en projet.

.../...

(1) Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/13.

Eu égard à la préoccupation qui inspire l'article 3, § 3, du projet, il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si, telle qu'elle est conçue, cette disposition répond de manière satisfaisante à cette préoccupation ou s'il n'y a pas lieu d'élargir la portée de cette disposition.

Sous cette réserve, la rédaction suivante est proposée pour le paragraphe 3 :

"Avant la publication des arrêtés au Moniteur belge, le Premier Ministre en communique le texte au Président de chacune des Chambres législatives, en y annexant le projet soumis au Conseil d'Etat, l'avis de celui-ci et le rapport au Roi relatif à l'arrêté".

Paragraphe 4.

Selon le projet, le Roi peut prévoir des sanctions fiscales. Etant donné que le projet ne contient pas de dispositions fiscales, il ne s'indique pas de prévoir de telles sanctions.

Article 4.

Paragraphe ler.

Pour ce paragraphe qui détermine la durée des pouvoirs spéciaux, il y a lieu de se reporter à l'observation générale D.

Paragraphe 4.

En son alinéa ler, le paragraphe porte que "Les arrêtés pris jusqu'au 31 décembre 1986 peuvent rétroagir au ler janvier 1986" et, en son alinéa 2, il porte que "Les arrêtés pris après le 31 décembre 1986 (et jusqu'au 31 mars 1987, date d'expiration des pouvoirs spéciaux accordés pour la période la plus longue) peuvent rétroagir au ler janvier 1987".

Quelques jours après le dépôt du projet qui est devenu la loi du 2 février 1982, le Conseil d'Etat a été saisi d'un projet d'amendement portant que les arrêtés royaux pris en application de la loi en projet "peuvent rétroagir jusqu'au ler janvier 1982".

Dans son avis donné le 30 décembre 1981 (1), le Conseil d'Etat a reproduit l'article 2 du Code civil, aux termes duquel "La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif". Il a rappelé que, conformément à la jurisprudence et à la doctrine, cet article énonce une règle d'interprétation de la loi et non une prescription qui limiterait le pouvoir du législateur.

.../...

(1) Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/9, et références citées.

Le Conseil d'Etat a ajouté que le législateur qui peut déroger au principe de la non-rétroactivité peut habiliter le Roi à déroger à ce principe (1).

En ce qui concerne la rétroactivité, une importante restriction doit être faite pour les dispositions qui créent des infractions ou aggravent des peines. Selon un principe général de droit, consacré notamment par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il est interdit de donner effet rétroactif à des dispositions ayant un tel objet. Dans l'élaboration du présent projet, le Gouvernement a tenu compte de cette interdiction, du moins en matière pénale; en effet, l'article 4, § 4, alinéa 3, est rédigé comme suit : "Toutefois les dispositions qui créent des infractions ou aggravent des peines, au sens du livre premier du Code pénal, ne peuvent rétroagir". Le même principe de droit qui interdit la rétroactivité vaut pour les sanctions administratives et les sanctions civiles.

La règle énoncée au paragraphe 4, alinéa 3, devrait donc être étendue à ces sanctions.

Sous la seule réserve de la restriction énoncée à l'alinéa 3, l'article 4, § 4, confère de la manière la plus générale au Roi la faculté de faire rétroagir au 1er janvier 1986 les arrêtés pris jusqu'au 31 décembre 1986 et au 1er janvier 1987 les arrêtés pris après le 31 décembre 1986 jusqu'au 31 mars 1987.

Si, comme il a été rappelé ci-dessus, le principe de la non-rétroactivité n'est pas une règle impérative de droit, il n'en constitue pas moins pour le législateur "un précepte", comme la Cour de cassation l'a déclaré dans son arrêt du 18 janvier 1924 (2). Et il s'agit d'un précepte, dont il convient que le législateur ne s'écarte qu'avec beaucoup de prudence (3).

.../...

(1) Document cité à la note précédente, III, page 2.
(2) Pas. 1924, I,144.
(3) Voir, par exemple, P. ROUBIER, Le droit transitoire. Conflits des lois dans le temps, p. 224, Paris, Dalloz et Sirey, 2e éd., 1960.

En raison des termes très larges dans lesquels ils sont rédigés, les alinéas ler et 2 du paragraphe 4 sont de nature à soulever des difficultés, sur lesquelles le Conseil d'Etat estime devoir attirer l'attention du Gouvernement et des Chambres législatives. Il va de soi que la rétroactivité donnée à une disposition imposant à des particuliers d'accomplir des actes déterminés se heurte, en fait, à une totale impossibilité d'exécution. Quant à la rétroactivité donnée à des dispositions ayant d'autres objets, elle risque de porter des atteintes à la sécurité juridique; ces atteintes peuvent être d'autant plus graves que la période pour laquelle un effet rétroactif est attaché à la disposition est plus longue.

Il convient de se demander si les termes très larges dans lesquels les alinéas ler et 2 du paragraphe 4 sont rédigés correspondent aux intentions du Gouvernement. Il appartiendra à celui-ci et aux Chambres législatives d'examiner s'il n'y a pas lieu de déterminer de manière plus restreinte, quant aux objets visés et aux périodes prévues, l'effet rétroactif que le Roi pourra donner aux arrêtés qu'il est habilité à prendre sur la base de la loi en projet.

Article 6.

Pour cet article qui détermine le laps de temps dans lequel les arrêtés pris sur la base de l'habilitation en projet doivent être confirmés par la loi, sous peine d'être abrogés de plein droit, il y a lieu de se reporter à l'observation générale D.

A l'alinéa ler, il y a lieu d'écrire : "Les arrêtés pris en vertu des pouvoirs conférés par l'article ler...".

.../...

OBSERVATION FINALE.

L'article 7 de la loi du 2 février 1982 et l'article 6 de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi disposaient qu'il serait fait rapport aux Chambres, avant une date déterminée, "sur les mesures prises en application de la présente loi".

La loi en projet n'envisage plus ce rapport aux Chambres législatives.

Le Conseil d'Etat doit constater que pour la loi du 2 février 1982, le rapport sur les mesures prises en exécution de ladite loi comportait, en vue de l'exercice du contrôle parlementaire, un tableau synoptique précisant, en regard des articles de la loi, les arrêtés royaux numérotés pris en vertu de la loi, puis, par départements, la disposition légale de base, l'énumération des arrêtés et le commentaire de ceux-ci (1).

Dans une annexe au rapport, le Gouvernement concluait dans les termes suivants :

> "Ce rapide aperçu n'a visé d'autre but que de donner une idée de la variété des mesures qui ont été prises en vertu des pouvoirs spéciaux accordés au Roi par la loi du 2 février 1982, ainsi que de la conformité de ces mesures aux grandes orientations du programme de redressement économique et social du Gouvernement" (2).

Pour la loi du 6 juillet 1983, le Gouvernement a déposé un rapport similaire reprenant un tableau synoptique ainsi qu'un rapport des départements comprenant la base légale, l'énumération des arrêtés et un commentaire (3).

...

(1) Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/38.
(2) Doc. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/38 (annexe).
(3) Doc. Ch., sess. 1982-1983, n° 643/29.

Le Conseil d'Etat recommande dès lors l'insertion dans le présent projet de loi, d'une disposition similaire à celles qui figuraient dans les lois de 1982 et de 1983 quant au rapport aux Chambres sur les mesures prises en application de la loi.

Gelet op de tijd waarop en de termijn waarin om het advies wordt gevraagd, meent de Raad van State de adviesaanvraag te mogen beschouwen als zijnde ingediend met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Om reden van diezelfde hoogdringendheid beperkt het advies zich tot de opmerkingen die hierna volgen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

A. Het onderhavige wetsontwerp vertoont in zijn opzet een duidelijke gelijkenis met de wetten van 2 februari 1982 en 6 juli 1983, die beide met het opschrift "wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning" werden aangenomen (1). Datzelfde opschrift wordt trouwens voorgesteld voor het wetsontwerp dat thans aan de Raad van State is voorgelegd.

Over de wetsontwerpen die de wetten van 2 februari 1982 en 6 juli 1983 geworden zijn, heeft de Raad van State respectievelijk op 23 december 1982 (2) en op 25 april 1983 (3) advies uitgebracht. Gedurende de bespreking van die wetten in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, werd de afdeling wetgeving nog herhaaldelijk geraadpleegd; wat de kwesties betreft die in deze algemene opmerkingen behandeld worden, moet hoofd-

.../...

---

(1) Het opschrift van het wetsontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is, luidde als volgt : "Wetsontwerp tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning" (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1). Het woord "bijzondere" is toegevoegd in de loop van de behandeling in de Bijzondere Commissie van de Kamer (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/22, blz. 45-46).

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 4 tot 10.

(3) Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13 tot 23.

zakelijk worden verwezen naar het advies dat op verzoek van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 18 mei 1983 is uitgebracht (1).

Een aantal principiële kwesties die het onderhavige ontwerp aan de orde stelt, zijn onderzocht in de vorige, zoeven gememoreerde adviezen van de afdeling wetgeving. Wat deze kwesties betreft, meent de Raad van State zich hoofdzakelijk te kunnen bepalen tot het hier overnemen van het voornaamste van zijn vorige opmerkingen en voor het overige te kunnen verwijzen naar de in zijn vorige adviezen vervatte uiteenzettingen.

B. Sedert 1926 (2) heeft de wetgever de Koning herhaaldelijk en telkens voor een beperkte periode, die min of meer lang was al naar het geval, bevoegdheden verleend die men conventioneel "bijzondere machten" noemt. Wetten met een zodanig oogmerk verlenen de Koning een verordenende macht van een andere aard dan die welke hij bezit krachtens artikel 67 van de Grondwet : zij maken Hem bevoegd voor het vaststellen van bepalingen die geen uitvoeringsmaatregelen zijn, maar autonome bepalingen die, zoals een wet, hun onderwerp eigenmachtig beheersen. De bijzondere machten staan de Koning zelfs toe

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13. De overige adviezen die tijdens de voorbereiding van de wet van 2 februari 1982 zijn uitgebracht, kan men aantreffen in de gedrukte stukken van de Kamer (zitt. 1981-1982, nrs 28/9, 28/24 en 28/31) en de overige adviezen die bij de voorbereiding van de wet van 6 juli 1983 zijn uitgebracht, eveneens in die stukken (zitt. 1982-1983, nrs 643/21 en 643/23).

(2) De eerste wet die algemeen als een bijzondere-machtenwet aangemerkt wordt, is de wet van 16 juli 1926 betreffende maatregelen te nemen ter verbetering van de financiële toestand. Voor de opsomming van de andere bijzondere-machtenwetten, zie F. DEHOUSSE, "Pouvoirs spéciaux et changement de régime : Les nouvelles perspectives ouvertes par les lois de 1982 et 1983", J.T., 1984, blz. 353 e.v., meer bepaald blz. 353, noot (8).

de bestaande wetten op te heffen, te wijzigen of aan te vullen in de aangelegenheid en voor het doel door de wetgever bepaald.

De vraag of het toekennen van bijzondere machten al of niet bestaanbaar is met de Grondwet, heeft in de Wetgevende Kamers herhaaldelijk tot grondige discussies geleid (1). Er zijn talrijke rechtsgeleerde studies aan gewijd en zij heeft tot belangrijke controverses aanleiding gegeven. Aan de hand van verscheidene theorieën werd getracht aan te tonen dat het aanwenden van bijzondere machten bestaanbaar is met de Grondwet (2).

.../...

---

(1) Zie onder meer het verslag van de Bijzondere Commissie van de Kamer over het wetsontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is, Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/22, blz. 17 e.v., en het aan de Kamer uitgebrachte verslag over het ontwerp dat de wet van 31 maart 1967 geworden is tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren, Gedr. St. Kamer, zitt. 1966-1967, nr. 356/9, blz. 23 e.v.

(2) Voor een overzicht van die theorieën, zie onder meer J. MASQUELIN, "La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux", R.J.D.A., 1969, blz. 1 e.v., inzonderheid blz. 22 e.v.; Y. LEJEUNE en A. SIMONART, "L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal", Ann. Dr., 1980, blz. 350 e.v.; A. MAST, met medewerking van J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 8ste uitgave, Story-Scientia, Gent, 1985, nrs 191 tot 199, blz. 226 tot 237; F. DEHOUSSE, op. cit., blz. 360 e.v., nrs 25 en 26.

Volgens de grote meerderheid van de recente jurisprudentiële beslissingen en studies uit de rechtsleer, vinden de wetten die aan de Koning bijzondere machten toekennen rechtsgrond in artikel 78 van de Grondwet (1).

Volgens dat artikel heeft de Koning immers "geen andere macht, dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen". Zo doen de bijzondere-machtenwetten zich voor als een van de categorieën van de in artikel 78 bedoelde "bijzondere wetten", krachtens welke de uitvoerende macht bevoegdheden kan krijgen die haar niet rechtstreeks door de Grondwet worden verleend.

Dat zulk een grondwettelijke basis voor de zogenaamde bijzondere-machtenwetten wordt aanvaard, is volkomen overeen te brengen met het verordenend karakter dat, volgens een eensgezinde opvatting, moet worden toegeschreven aan de koninklijke besluiten welke op grond van die wetten worden uitgevaardigd. Als de bijzondere-machtenbesluiten dus geen wetgevende maar verordenende handelingen zijn, kan en moet de rechter ze toetsen aan de machtigingswet en, in voorkomend geval, aan bepaalde

.../...

---

(1) Zie het advies over het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 5 en 6; zie eveneens blz. 6 tot 8).
Volgens sommigen heeft de wetgever zelf zich bij die rechtvaardiging van de grondwettigheid van de bijzondere machten aangesloten. Zie onder meer A. VANWELKENHUYZEN, "L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois", J.T., 1974, blz. 577 e.v., inzonderheid blz. 584 en noot (100); Y. LEJEUNE en H. SIMONART, op. cit. blz. 358 en noot 29; A. ALEN, "De grondslag van de bijzondere-machtenwetgeving", Rechtsk. Weekbl., 1983-1984, kol. 417 e.v., inzonderheid kol. 418; F. DEHOUSSE, op. cit., nrs 25 en 27, blz. 361.

wetten die met de machtigingswet moeten worden gecombineerd, alsook aan de normen die er boven staan (1).

Toch mag artikel 78 niet worden uitgelegd als zou het toestaan dat de bevoegdheid tot het vaststellen en wijzigen van regels waarvan het uitvaardigen normaal de wetgever toekomt, voorgoed of voor een zeer lange periode, bijvoorbeeld voor een hele legislatuur, aan de Koning wordt toegekend. Als een van de voorwaarden waaraan een toekenning van bijzondere machten onderworpen is, wil ze bestaanbaar blijven met de Grondwet, geldt namelijk dat die bijzondere machten slechts voor een beperkte periode mogen worden toegekend (2).

Krachtens artikel 26 van de Grondwet komt het in beginsel de Koning en de beide Kamers, gezamenlijk optredend, toe de wetgevende macht uit te oefenen, met andere woorden de essentiële rechtsregels uit te vaardigen en te wijzigen. De verordenende macht, die krachtens artikel 67 van de Grondwet te allen tijde bij de Koning berust, bestaat er dan in, de aanvullende maatregelen te nemen ter verzekering dat de wetten worden uitgevoerd.

Wil van die normale wijze van uitoefening der normatieve functie tijdelijk kunnen worden afgeweken, wil aan de Koning dus op grond van artikel 78 van de Grondwet een ruimere verordeningsbevoegdheid kunnen worden verleend met machtiging om de bestaande wetten te wijzigen, op te heffen en aan te vullen, dan moeten bepaalde feitelijke omstandigheden voorhanden zijn, die gewoonlijk als "uitzonderlijke omstandigheden" of

.../...

---

(1) Zie het advies van 23 december 1981 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 5) en het advies van 25 april 1983 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13).

(2) Zie het advies van 18 mei 1983 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13, blz. 2 en 3).

"crisisomstandigheden" worden bestempeld. Die omstandigheden zijn het die maken dat de uitoefening van bijzondere machten verenigbaar is met de Grondwet en die de grenzen bepalen van de periode gedurende welke die machten toegekend kunnen worden (1)(2).

Het is zaak van de wetgever zich uit te spreken over het bestaan van die crisisomstandigheden en over de omvang van de bijzondere machten die dientengevolge aan de Koning moeten worden toegekend, zonder dat hij in zijn beoordeling de feitelijke omstandigheden mag vertekenen of het algemeen beginsel van de evenredigheid mag miskennen (3).

Wanneer aan de Koning machten worden toegekend op grond van artikel 78 van de Grondwet, moet een wezenlijke voorwaarde vervuld zijn. Luidens dat artikel immers moeten de bijzondere wetten die de Koning machten toekennen, dat "uitdrukkelijk" doen. Iedere machtigingswet moet dus de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig omschrijven. Aan die regel moet nog strenger de hand worden gehouden voor wetten die bijzondere machten toekennen, omwille van de uitzonderlijke wijze van uit-

.../...

---

(1) Advies van 25 april 1983, Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13; advies van 18 mei 1983, Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13, blz. 2 en 3.

(2) F. DELPEREE en J. LE BRUN, "Les pouvoirs spéciaux et le domaine financier" in "Le droit économique et financier en 1985". "Hommage à Robert HENRION", blz. 134-149, inz. blz. 134-136, Brussel, Bruylant, 1985.

(3) Advies van 18 mei 1983, Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13, blz. 2.

oefening van de normatieve functie welke zij voor een beperkte periode instellen (1).

Ter voldoening aan de hierboven aangegeven voorwaarde moet de machtigingswet niet alleen de doeleinden en oogmerken vermelden waarvoor de bijzondere machten worden toegekend; zij moet bovendien en vooral nauwkeurig de aangelegenheden bepalen waarin die machten tot uitoefening zullen kunnen komen, alsmede de precieze strekking van de regels die de Koning vermag uit te vaardigen (2).

Te dien einde kan het soms nuttig zijn met negatieve aanwijzingen te werken en met name de aangelegenheden of gedeelten van aangelegenheden aan te geven die de wetgever buiten de bijzondere machten wenst te houden (3).

.../...

---

(1) Advies van 23 december 1981, Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 5; advies van 25 april 1983, Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13.

(2) "Het aangeven van het doel legt een bijkomende beperking op de toekenning van bijzondere machten", zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies van 25 april 1983 (Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13), dat in de memorie van toelichting van dit ontwerp van wet, namelijk in de commentaar bij artikel 1, trouwens wordt aangehaald.

(3) Een voorbeeld van die werkwijze is te zien in artikel 1, 4°, a, van de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren : "Door in Ministerraad overlegde besluiten kan de Koning alle nuttige maatregelen treffen ten einde : ... 4°, a) de wetten betreffende de inrichting en de werking van de openbare diensten, met uitzondering van de wetten betreffende de rechterlijke orde en het Rekenhof, de provinciale wet, de gemeentewet en de wet tot instelling van de Raad van State, aan te vullen en te wijzigen".

Nauwkeurige afbakening van de bijzondere machten is ook volstrekt noodzakelijk opdat de rechterlijke controle, die krachtens artikel 107 van de Grondwet op de verordenende handelingen moet worden uitgeoefend (1), werkzaam kan zijn en bovendien geen rechtsonzekerheid meebrengt (2). Blijft er ruimte voor twijfel omtrent grenzen van de machtiging, dan is er gevaar dat 's rechters interpretatie gaat verschillen van die van de regering. Zolang geen jurisprudentiële oplossing zich zal hebben doorgezet, zal er onzekerheid blijven omtrent het bestaan zelf van een rechtsregel. In ieder geval moet het beginsel worden gememoreerd dat bepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend, strikt behoren te worden uitgelegd.

C. Het gebeurt - en dat zou het geval kunnen zijn met het thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet (3) - dat de zogenaamde bijzondere-machtenwet de Koning machtigt bepalingen vast te stellen in aangelegenheden die volgens de Grondwet alleen bij de wet kunnen worden geregeld.

.../...

---

(1) De afdeling administratie van de Raad van State oefent die rechterlijke controle ook uit krachtens de annulatiebevoegdheid die haar is opgedragen door artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

(2) Advies van 23 december 1981, Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 5; advies van 25 april 1983, Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/1, blz. 13.

(3) Men zou zich kunnen afvragen of sommige bepalingen van het ontwerp, met name artikel 1, 2°, wegens hun zeer ruime bewoordingen niet zouden kunnen worden verstaan als opdrachten bevattende voor het regelen van aangelegenheden die door de Grondwet voor de wetgever zijn weggelegd.

Eigenlijk is de wetgever er al in de eerste jaren van 's Lands onafhankelijkheid toe gebracht de Koning machtiging te verlenen om bepaalde maatregelen te nemen, nu eens met een beperkte dan weer met een ruimere draagwijdte, voor aangelegenheden waarvoor hij nochtans uitsluitend bevoegd is (1).

Over het algemeen betwisten de auteurs, hierbij steunend op de bewoordingen zelf van artikel 78 van de Grondwet ("De bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd"), dat 's Konings verordeningsbevoegdheid, op grond van dat artikel, uitgebreid kan worden tot aangelegenheden die, volgens de Grondwet, tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behoren (2).

Men heeft zich soms op de praktische noodzaak beroepen ter verklaring zo al niet ter rechtvaardiging van de aan de Koning verleende machtiging om in aangelegenheden welke voor de wetgever weggelegd zijn, bepalingen vast te stellen die niet zo maar gewone uitvoeringsreglementen waren.

Het is inderdaad voor de wetgever zeer moeilijk om, met name op sommige gebieden waarvoor de Grondwet hem nochtans uitsluitend bevoegd heeft gemaakt, op te treden met al de nodige spoed en doortastendheid en zonder dat de procedure voor het totstandbrengen van een wet, met de openbaarheid die daar noodzakelijkerwijs mee gemoeid is, het doel zelf dat met de nieuwe wetsbepalingen zou moeten worden bereikt, in min of meer ernstiger mate in gevaar brengt. Zo bevatten de artikelen 11 en 13

.../...

---

(1) Voorbeelden van zulke wetten zijn aangehaald in het advies van de Raad van State van 23 december 1981, Gedr. St. zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 7. Het advies vernoemt onder meer een wet van 21 maart 1846.

(2) Zie de referenties aangehaald in het advies van 23 december 1981, Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 7, noot 9. Adde : A. ALEN, op. cit., nr. 8.2, kol. 427 en 428; F. DEHOUSSE, op. cit., nrs 27 en 28, blz. 362.

van de algemene wet inzake douane en accijnzen (1) een permanente machtiging voor de Koning, in het eerste geval om "het tarief van invoerrechten te wijzigen" en "invoerrechten geheel of gedeeltelijk te schorsen of ze na schorsing opnieuw in te stellen", in het tweede geval, om de voorlopige storting van accijnsrechten te gelasten.

Als de wetgever zich in de onmogelijkheid denkt te bevinden om bepalingen waarvoor de Grondwet hem uitsluitend bevoegd gemaakt heeft, zelf vast te stellen en hij het nodig acht de bevoegdheid tot het uitvaardigen van die bepalingen aan de Koning op te dragen, dan is de werkwijze waarmee de in de Grondwet, inzonderheid in de artikelen 110 en 112 neergelegde beginselen in de mate van het mogelijke gevrijwaard worden, die welke erin bestaat de op grond van de bedoelde machtiging vastgestelde besluiten te onderwerpen aan spoedige bekrachtiging door de wetgever. Met dat procédé is al meermaals gewerkt (2), met name toen die buitengewone machtigingen opgenomen waren in bijzondere-machtenwetten (3), voornamelijk in de meest recente daarvan (4).

.../...

---

(1) Vervat in het koninklijk besluit tot coördinatie van 18 juli 1977, bekrachtigd bij de wet van 6 juli 1978.

(2) Met name in artikel 11, § 2, en in artikel 13, § 1, tweede lid, van de algemene wet inzake douane en accijns.

(3) Zie de voorbeelden aangehaald in het advies van 23 december 1981, Gedr. St. zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 8.

(4) Artikel 6 van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning bepaalt : "De koninklijke besluiten die werden genomen krachtens artikel 2" (dat zijn de besluiten in financiële zaken en in belastingzaken), "zijn opgeheven op 1 januari 1984 indien ze vóór die datum niet door de wet werden bekrachtigd". Artikel 5 van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning bepaalt in het eerste lid : "De koninklijke besluiten die werden genomen krachtens artikel 1" (het enige bevoegdheid opdragende artikel) "zijn opgeheven op 31 december 1984, indien ze vóór die datum niet door de wet zijn bekrachtigd".

Het voordeel van die werkwijze is dat ze het laatste woord aan de wetgever laat, zodat het koninklijk besluit in zekere zin een voorlopige regeling blijkt in te voeren. Het "bekrachtigingsbeding" wordt vaak ook aanbevolen om de rechtszekerheid beter te vrijwaren (1).

De wet tot bekrachtiging van bijzondere-machtenbesluiten is voor de Wetgevende Kamers de gelegenheid om in de door de Koning vastgestelde bepalingen eventueel wijzigingen aan te brengen. Zo is het gegaan bij de aanneming van de wet van 16 juni 1947 houdende bekrachtiging van de koninklijke besluiten getroffen krachtens de wet van 1 mei 1939 en krachtens de wet van 10 juni 1937 (2). De twee wetsontwerpen die ontstaan hebben gegeven aan de wetten van 6 december 1984 tot de bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning zijn aanleiding geweest voor het indienen van heel wat amendementen waarvan sommige, die overigens niet aangenomen werden, ertoe strekten de krachtens de bijzondere machten uitgevaardigde besluiten in een of ander artikel te wijzigen (3).

.../...

---

(1) Zie het advies van 23 december 1981, Gedr. St., zitt. 1981-1982, nr. 28/1, blz. 8.

(2) Artikelen 2 tot 5 van die wet van 16 juni 1947.

(3) Zie, bijvoorbeeld, de reeks amendementen van de heer BURGEON en c.s. bij het koninklijk besluit nr. 244 van 31 december 1983 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ..., Gedr. St. Kamer, zitt. 1983-1984, nr. 882/4.

D. Zoals de Raad van State in zijn vroegere adviezen heeft opgemerkt (1) en zoals hij er hierboven aan heeft herinnerd, moet de toekenning van bijzondere machten aan de Koning, ook al vindt zij een grondslag in artikel 78 van de Grondwet, uitzonderlijk zijn : die machten kunnen slechts worden toegekend wegens "crisisomstandigheden" en kunnen derhalve slechts gelden voor een beperkte periode waarin die omstandigheden dit wettigen. Toekenning van bijzondere machten aan de Koning impliceert immers dat 's Konings verordenende bevoegdheid verder gaat reiken dan toegestaan is door artikel 78 van de Grondwet, zoals dit artikel in het licht van andere artikelen van de Grondwet en inzonderheid van artikel 26 geïnterpreteerd dient te worden.

De beperkte duur van de periode waarvoor aan de Koning bijzondere machten worden toegekend, is een voorwaarde opdat die maatregel bestaanbaar kan zijn met de Grondwet. Over die kwestie was het dat de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State op 16 mei 1983 verzocht heeft hem een aanvullend advies te verstrekken. In dat aanvullend advies heeft de Raad van State verklaard dat het zaak van de Wetgevende Kamers is zich uit te spreken over de vraag of er "crisisomstandigheden" aanwezig zijn die toekenning van bijzondere machten aan de Koning wettigen en, zo ja, voor welke tijdsspanne. De beoordelingsbevoegdheid van de Wetgevende Kamers is evenwel niet onbegrensd. Mochten de Wetgevende Kamers een oordeel bedoelen te geven dat de feitelijke omstandigheden kennelijk zou

.../...

---

(1) Bepaaldelijk in zijn advies van 18 mei 1983 (Gedr. st. Kamer, zitt. 1982-1983 nr. 643/13).

vertekenen of dat duidelijk buiten verhouding tot die omstandigheden zou staan, dan zou de Raad van State, als hem om advies werd gevraagd, een grondwettigheidsbezwaar kunnen en ook moeten opwerpen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als een wet ertoe zou strekken voor een zeer lange periode, bijvoorbeeld voor een hele legislatuur, bijzondere machten toe te kennen (1).

In het onderhavige geval zijn de periodes waarvoor aan de Koning bijzondere machten worden toegekend, op zichzelf tamelijk lang. Artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp luidt immers als volgt : "De in artikel 1, 1°, en in artikel 2 aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 december 1986; de in artikel 1, 2° tot 7°, aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 maart 1987". In de veronderstelling dat de ontworpen wet in werking treedt op 1 maart 1986, zullen de door haar toegekende machten dan ook respectievelijk gedurende tien en dertien maanden uitgeoefend kunnen worden. Dit is de langste periode waarvoor ooit bijzondere machten zijn gevraagd.

Tot dusver is de langste periode waarvoor aan de Koning bijzondere machten werden toegekend, er immers een geweest van één jaar, vastgesteld door de wet van 30 maart 1935 (2) (3).

.../...

---

(1) Gedr. st. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13, hierboven aangehaald, blz. 2-3.

(2) Wet van 30 maart 1935 tot verlenging en aanvulling van de wetten van 31 juli, 7 december 1934 en 15 maart 1935 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten.

(3) Het regime van de bijzondere machten is van kracht geweest van 1 augustus 1934 tot 1 april 1936, dus gedurende twintig maanden, maar dan wel op grond van de vier opeenvolgende wetten die in de voorgaande noot zijn aangehaald.

Als verantwoording voor de duur van die bijzondere machten welke het onderhavige ontwerp voor de langste periode bedoelt toe te kennen, namelijk de bijzondere machten welke tot 31 maart 1987 zullen lopen, voert de regeringsverklaring aan dat dit ook de datum is van "het einde van de werkzaamheden van de budgetcontrole van 1987".

Anderzijds dient men, om te oordelen over de duur van de bijzondere machten waarin dit ontwerp voorziet, de bijzondere machten in aanmerking te nemen welke reeds werden toegekend tijdens de voorgaande legislatuur door de wet van 2 februari 1982 en door de wet van 6 juli 1983 : de eerste heeft aan de Koning bijzondere machten toegekend voor de periode van 4 februari tot 31 december 1982, dus voor een tijdsspanne van bijna elf maanden; de tweede heeft aan de Koning bepaalde bijzondere machten verleend voor de periode van 8 juli tot 31 december 1983 en een aantal bijzondere machten voor de periode van 8 juli 1983 tot 31 maart 1984, dus respectievelijk voor een tijdsspanne van nagenoeg zes en nagenoeg negen maanden.

Teneinde voor enig tegenwicht te zorgen voor het uitzonderlijk regime dat het ontwerp andermaal en voor vrij lange periodes bedoelt in te stellen, legt artikel 6 van het ontwerp aan de Regering de verplichting op om binnen een vrij korte tijd, vastgesteld naargelang van de datum waarop de koninklijke besluiten uitgevaardigd en bekendgemaakt zullen zijn, van de wetgever bekrachtiging van die besluiten te verkrijgen : naar luid van artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, dienen de vóór 31 juli 1986 genomen en bekendgemaakte besluiten vóór 31 december 1986 bekrachtigd te worden; zo niet, zijn zij op deze laatste datum van rechtswege opgeheven; naar luid van artikel 6, tweede lid, dienen de tussen 1 augustus 1986 en 31 maart 1987 bekendgemaakte besluiten vóór 31 juli 1987 bekrachtigd te worden; zo niet, zijn zij op deze laatste datum evenzo van rechtswege opgeheven.

.../...

Het staat aan de Wetgevende Kamers om, rekening houdend met al wat hierboven in het kort is uiteengezet, te oordelen of de door de Regering aangevoerde redenen van die aard zijn dat zij de toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning tot 31 december 1986 en zelfs tot 31 maart 1987 wettigen. Subsidiair dienen Regering en Wetgevende Kamers uit te maken of de tijdsspanne die in het ontwerp voor de bekrachtiging van de besluiten wordt bepaald, het best beantwoordt aan de diverse noden die zich doen gevoelen, dan wel of zij ingekort moet worden.

E. Het spreekt vanzelf dat de ontworpen wet in genen dele afbreuk mag doen aan de door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vastgestelde verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Bij het opmaken van de besluiten die zij zal hebben vast te stellen op grond van de machtiging welke de ontworpen wet haar bedoelt te verlenen, zal de Regering erop moeten letten dat zij niet in de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten treedt.

.../...

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

In de inleidende zin worden de doeleinden opgesomd waarop de maatregelen moeten zijn gericht die de Koning kan nemen omtrent de materies welke verder in het ontwerp worden vermeld. In vergelijking met de tekst van de bijzondere machtenwet van 6 juli 1983 is "het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid" aan de te bereiken doeleinden toegevoegd.

Artikel 1, 1°.

Artikel 1, 1°, omschrijft de bijzondere bevoegdheid welke de Koning tussen 31 juli 1986 en 31 december 1986 (artikel 4, § 1) ter zake van de handhaving van het concurrentievermogen, de bevordering van de tewerkstelling en van de soepele werking van de arbeidsmarkt zal kunnen aanwenden "bij ontstentenis van een interprofessioneel akkoord, dat de handhaving van het concurrentievermogen, de bevordering van

.../...

de tewerkstelling en van de soepele werking van de arbeidsmarkt verzekert en betrekking heeft op de inkomensvorming en de koopkracht, geldig voor de jaren 1987, 1988 en 1989, goedgekeurd door de Nationale Arbeidsraad vóór 31 juli 1986, en algemeen verbindend verklaard".

Volgens de memorie van toelichting gaat het om een voorwaardelijke bevoegdheid, in die zin dat de Koning de bijzondere bevoegdheid slechts kan aanwenden wanneer op 31 juli 1986 in de Nationale Arbeidsraad, voor de jaren 1987, 1988 en 1989, geen interprofessioneel akkoord is bereikt dat voor een algemeen verbindendverklaring in aanmerking komt.

Omtrent de voorwaardelijkheid van 's Konings bevoegdheid vermeldt de memorie van toelichting het volgende :

"Voor het geval dat het interprofessioneel akkoord niet voor 31 juli 1986 zou zijn goedgekeurd door de Nationale Arbeidsraad, of voor het geval de Regering van oordeel zou zijn dat dit akkoord niet algemeen verbindend moet worden verklaard omwille van onverenigbaarheid met de vereisten van de bedoelde kompetitiviteitsnorm, vraagt de Regering thans aan het Parlement om de Koning toe te laten een wettelijke kompetitiviteitsnorm vast te leggen, geldend voor de periode 1987 tot en met 1989" (blz.5).

Uit die toelichting blijkt dat de Regering zich het recht voorbehoudt om het eventueel in de Nationale Arbeidsraad bereikte interprofessionele akkoord voor de gestelde doeleinden onvoldoende te achten en het de algemeen verbindendverklaring te onthouden om aldus de voorwaarde te lichten waaronder de Koning toepassing kan maken van de Hem toebedeelde bijzondere bevoegdheid.

.../...

Erop gelet dat een bevoegdheid welke met toepassing van artikel 78 van de Grondwet aan de Koning wordt verleend, van strikte interpretatie is, zal het ontwerp nuttig worden aangepast in de zin vermeld in de memorie.

Bovendien mag worden opgemerkt dat de ruime uitleg van de memorie ervan doet blijken dat, wat de evaluatie van het eventueel bereikte interprofessioneel akkoord betreft, aan de Regering een brede discretionaire macht wordt toebedeeld.

Een zelfde brede discretionaire bevoegdheid is aanwezig in de keuze van de maatregelen welke na vaststelling van de kompetitiviteitsnorm kunnen worden genomen. Artikel 1, 1°, b, beperkt zich ertoe te stellen : "in voorkomend geval de eerbiediging van die norm te verzekeren". Dienomtrent vermeldt de memorie van toelichting :

"Verschillende soorten maatregelen kunnen hierbij genomen worden. Sommigen kunnen een rechtstreekse weerslag hebben op de koopkracht van de betrokken werknemers. In dit geval zal de Regering erover waken dat de koopkracht van de minstbegoeden integraal wordt beveiligd. Zij zal desgevallend eveneens de aangepaste maatregelen nemen ten einde het evenwicht te verzekeren van de inspanningen van alle sociale categorieën" (blz. 5).

Een bijzondere bevoegdheid kan mogelijk ruim doch zeker niet onbegrensd zijn. Volgens de memorie van toelichting lijkt de enige grens te liggen in het beveiligen van de koopkracht van de minstbegoeden.

.../...

Om het parlement een passend inzicht te verlenen in de omvang van de gesolliciteerde bijzondere bevoegdheid en om de rechter de kans te bieden de eventuele koninklijke besluiten naar behoren op hun wettigheid te toetsen, is het vereist, bij aldien zulks niet mogelijk is in het ontwerp zelf, minstens in de memorie van toelichting meer preciese gegevens omtrent de inhoud van 's Konings bevoegdheid op te nemen, zo nodig met vermelding van de aangelegenheden waaraan door de Koning niet kan worden geraakt.

+

In de inleidende zin van 1° schrijve men "... van de tewerkstelling en van de versoepeling van de arbeidsmarkt verzekert ... ". Ook onder c vervange men de woorden "de soepele werking" door "de versoepeling".

+

Volgens het bepaalde in a) zal de vast te stellen norm gelding hebben voor de jaren 1987, 1988 en 1989. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, tweede lid, zullen de na 31 juli 1986 bekendgemaakte besluiten hun gelding verliezen op 31 juli 1987 tenzij ze voor die datum bij wet zijn bekrachtigd.

Mochten de besluiten welke in artikel 1, 1°, a, zijn bedoeld, niet onder de toepassing vallen van het bepaalde in artikel 6, tweede lid, zou de tekst dienen te worden aangepast.

+

.../...

In vergelijking met het bepaalde in artikel 26 van de wet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen is de in a) bedoelde bijzondere bevoegdheid zeer vaag omschreven. In de wet van 22 januari 1985 worden inderdaad de arbeidskosten en de verbetering van de soepelheid van de aanwending van de produktiefactoren uitdrukkelijk vermeld als de beoordelingsgronden voor het bepalen van de norm inzake het concurrentievermogen. Mochten die beoordelingsgronden ook voor de aanwending van de in a) bedoelde bijzondere bevoegdheid van toepassing zijn, ware dat best vermeld, minstens in de memorie van toelichting.

+

Volgens het bepaalde in c) kan de Koning "rekening houdend met de specifieke situatie van de kleine en middelgrote ondernemingen" het kader bepalen waarbinnen, met eerbiediging van de norm inzake het concurrentievermogen, per sector of per bedrijf akkoorden kunnen worden gesloten.

Uit de tekst en uit de memorie van toelichting kan niet met passende zekerheid worden afgeleid of de bedoelde maatregelen enkel voor de kleine en middelgrote ondernemingen kunnen worden vastgesteld, dan wel of, bij het vaststellen van de bedoelde maatregelen, specifieke voorzieningen voor de kleine en middelgrote ondernemingen zullen genomen worden.

In ieder geval zullen de maatregelen, zoals de tekst luidt, slechts bij ontstentenis van een interprofessioneel akkoord kunnen worden vastgesteld.

+

Volgens de memorie van toelichting zouden de specifieke maatregelen niet enkel op de kleine en middelgrote ondernemingen betrekking hebben, doch ook op de ondernemingen in moeilijkheden (blz. 7). Dat blijkt niet uit het ontwerp.

+

Nog volgens de memorie van toelichting worden uit het toepassingsgebied van de voor de kleine en middelgrote ondernemingen specifieke maatregelen uitgesloten, de ondernemingen die minder dan tien werknemers tewerkstellen. Een begrenzing van het toepassingsgebied naar boven, wordt niet aangeduid.

Men weet dat er alsnog geen sluitende algemene wettelijke omschrijving voor de uitdrukking "kleine en middelgrote onderneming" voorhanden is. Het verdient dan ook aanbeveling de tekst van het ontwerp aan te vullen met een bepaling waarbij de Koning gemachtigd wordt de kleine en middelgrote ondernemingen aan te wijzen waarop de bedoelde specifieke maatregelen van toepassing zullen zijn.

+

.../...

Volgens het bepaalde in c, 2), kunnen in voorkomend geval over een participatie van de werknemers in de resultaten van de onderneming akkoorden worden gesloten. Mochten de in c) bedoelde maatregelen enkel op de kleine en middelgrote ondernemingen betrekking hebben, zou de vraag moeten worden gesteld of het terdege tot de bedoeling van de Regering behoort alleen in de kleine en middelgrote ondernemingen over een zodanige participatie te laten onderhandelen, met het voordeel dat, zoals in de memorie van toelichting is verduidelijkt, die akkoorden bij de evaluatie van de eerbiediging van de competitiviteitsnorm niet in aanmerking worden genomen (blz. 7).

+

In c, 1) en 2), vervange men de weinig adequate woorden "het kader" door "de grenzen". In de Franse tekst van 2) schrappe men het woord "outre".

+

Wanneer men in c, 1) verwijst naar "die norm", lijkt bedoeld te zijn "de norm bedoeld in a)".

+

In c), 3), is in geen datum voorzien waarop de bedoelde akkoorden dienen te zijn bereikt. Evenmin is erin voorzien of het eventuele sectoriële akkoord voor algemeen verbindendverklaring in aanmerking moet komen.

.../...

In dezelfde bepaling leze men : "bij ontstentenis van de in 1) bedoelde akkoorden, de maatregelen te nemen die strekken tot het realiseren van de in die bepaling beoogde doeleinden".

+

Volgens de memorie van toelichting zal de Koning "het overleg organiseren met de vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van de werknemers, van de ondernemingen, van de middenstand en van de landbouw zowel met betrekking tot de evaluatie van de naleving van de kompetitiviteitsnorm als met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen indien die norm wordt overschreden. De Regering sluit daarmee aan bij het overleg dat werd voorgeschreven in artikel 26, § 2 en § 6, van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen" (blz. 5).

In tegenstelling met hetgeen in artikel 26, § 1, van de wet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen is gesteld, wordt de raadplegingsplicht niet uitdrukkelijk in dit ontwerp opgenomen. Een verwijzing naar het bepaalde in artikel 3, § 2, van dit ontwerp volstaat niet, omdat de wet van 22 januari 1985 slechts betrekking heeft op de handhaving van het concurrentievermogen tijdens de jaren 1985 en 1986.

+

In de memorie van toelichting wordt nog melding gemaakt van "een gewone wet" waarbij, voor het einde van 1986, een wettelijke competitiviteitsnorm definitief zou worden vastgelegd (blz 4).

.../...

De desbetreffende toelichting is vrij verwarring stichtend. Niet duidelijk is voor welke jaren die "definitieve" norm gelding zal hebben; voor 1986 is de norm al geregeld in artikel 26 van de wet van 22 januari 1985, terwijl de normen voor 1987, 1988 en 1989 - althans indien het boven omschreven interprofessioneel akkoord niet is bereikt - krachtens dit ontwerp zullen worden uitgewerkt.

Verwarrend is eveneens de uitleg welke daarbij wordt verstrekt omtrent de raadpleging van de sociale gesprekspartners. Mocht de bedoelde norm ter dege op 1986 betrekking hebben, dan is die raadpleging al opgelegd door het bepaalde in artikel 26 van de meergenoemde wet van 22 januari 1985. Mocht de bedoelde norm op de volgende jaren betrekking hebben, dan mag worden verwezen naar de zoëven gemaakte opmerking omtrent het ontbreken, in het ontwerp, van een raadplegingsplicht.

In elk geval zou de memorie van toelichting omtrent de aangesneden punten grotere duidelijkheid moeten brengen.

.../...

Artikel 1, 2°.

Deze bepaling luidt aldus :

"Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, het financieel evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

2° de openbare uitgaven te beheersen, beperken of te verminderen, onder meer door de regelen betreffende de Rijkscomptabiliteit en betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen, door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren, door het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen en uitkeringen vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn en door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven;".

Zoals in de algemene opmerking B is gezegd, dient de machtigingswet nauwkeurig de aangelegenheden en de onderwerpen te bepalen van elke van de bijzondere machten die aan de Koning worden verleend. De hiervoren aangehaalde bepaling voldoet in geen enkel opzicht aan die eis.

Hoewel deze tekst aangeeft welke doelstellingen bereikt moeten worden, blijkt hij zeer onnauwkeurig te zijn wat betreft de aangelegenheden waarop de regeringsmaatregelen betrekking zullen hebben. Wel worden een aantal aangelegenheden, zij het dan soms zeer vaag, genoemd :"de Rijkscomptabiliteit", de "controle op sommige instellingen van openbaar nut", "de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd ...", de "subsidies, vergoedingen en uitkeringen ... ten laste van de Staat".

.../...

Die aangelegenheden worden echter pas na de woorden "onder meer" genoemd en aan deze woorden zelf gaat geen bepaling van een aangelegenheid met meer algemene strekking voorafgaan, waarop de opsomming van preciezere aangelegenheden die erin vervat zouden zijn, een bijzonder licht zou werpen.

Als men aan de woorden "onder meer" en aan de zinsbouw hun volle betekenis zou geven, zou dit erop neerkomen dat de Koning kan ingrijpen in alle aangelegenheden waarin het optreden van de overheid tot uiting kan komen in een uitgave ten bezware van die overheid en waarin de openbare uitgaven beperkt of verminderd kunnen worden. De opgave van enige aangelegenheden zou slechts als voorbeeld dienen en de bevoegdheid van de Koning niet beperken.

Met die uitlegging zou de werkingssfeer van artikel 1, 2°, van het ontwerp tot het uiterste worden verruimd, zodanig dat de grenzen ervan niet meer te onderkennen zouden zijn aangezien met het optreden van de publiekrechtelijke personen meestal uitgaven gemoeid zijn, al was het maar tot dekking van bepaalde administratieve kosten.

Dergelijke machten kunnen niet worden aangemerkt als bijzondere machten die met het volstrekt noodzakelijk minimum aan nauwkeurigheid zijn omschreven.

De werkwijze waarbij enuntiatieve opsommingen worden gegeven die ingeleid worden met de woorden "onder meer", behoort in de wetten tot toekenning van bijzondere machten te worden vermeden (1).

+ .../...

---

(1) De woorden "onder meer" komen voor in artikel 1, 1°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Zij staan echter niet in het voorontwerp van wet waarover de Raad van State op 25 april 1983 advies heeft uitgebracht (Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983,

In de memorie van toelichting van het wetsontwerp staat een volzin uit het advies dat de Raad van State op 25 april 1983 heeft uitgebracht :

> "het aangeven van het doel legt een bijkomende beperking op de toekenning van bijzondere machten : de rechter die kennis heeft te nemen van een geschil kan zodoende nagaan of het gewraakte besluit niet alleen wat zijn inhoud betreft maar ook wat zijn doelstellingen betreft, in overeenstemming is met de machtigingswet".

De Regering lijkt dus te willen voortbouwen op de gedachten die in deze volzin zijn vervat. Maar zij heeft bij het formuleren van artikel 1, 2°, van het wetsontwerp alleen het te bereiken oogmerk vermeld en nagelaten de hoofdzaak aan te geven : de inhoud van de bijzondere machten.

De Regering laat artikel 1, 2°, ook beginnen met de woorden : "de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen", die alleen maar in een andere vorm het doel uitdrukken dat reeds aan het begin van artikel 1 is geformuleerd.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de bepaling die in 2° geformuleerd is, grondig herzien moet worden.

\+

\+ \+

Subsidiair formuleert de Raad van State enkele, hierna volgende bijzondere opmerkingen :

Wat de instellingen van openbaar nut betreft, beoogt het ontwerp slechts de controle op die instellingen, terwijl in de memorie van toelichting ook melding gemaakt wordt van het beheer ervan.

\+

/

De Regering is van zins de openbare uitgaven te verminderen "door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren".

"De instellingen rationaliseren" is een elliptische uitdrukking zonder juridische inhoud. Zij impliceert meer een doelstelling dan een inhoud.

De tekst moet in dat opzicht absoluut verduidelijkt worden (1).

De betrokken instellingen worden als "openbaar of gesubsidieerd" aangemerkt. De formule "openbare instellingen" is uiterst ruim. Zij zou door een uitdrukkelijker formule vervangen moeten worden.

De "gesubsidieerde instellingen" kunnen volgens het ontwerp geen openbare instellingen zijn; ze zijn derhalve private instellingen. Het is nauwelijks denkbaar dat ze geen rechtspersoonlijkheid zouden bezitten.

Volgens de letter van het ontwerp zou dit de Koning dus in staat moeten stellen de opdrachten van de door de openbare machten gesubsidieerde privaatrechtelijke rechtspersonen opnieuw te definiëren en dezer organisatie te verbeteren.

.../...

---

(1) Verg. de formulering van artikel 1, 3°, a, b en c, van de wet van 6 juli 1983.

Hierdoor zou de vrijheid van vereniging worden aangetast en dat is blijkbaar niet de bedoeling van de Regering. Deze zou haar bedoeling veel nauwkeuriger moeten formuleren (1).

+

Volgens de gemachtigde van de Regering dienen de woorden "door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben" om aan te geven dat de maatregelen die genomen moeten worden om de openbare uitgaven te verminderen, betrekking zouden kunnen hebben op aangelegenheden die uit zichzelf geen enkel rechtstreeks gevolg hebben op die uitgaven, maar dat met die maatregelen, door een afgeleid gevolg, een aantal uitgaven zouden kunnen worden voorkomen op een naburig of aanhorig gebied.

Die formulering van de machten is veel te ruim. Noch de grenzen, noch de inhoud ervan zijn te onderkennen.

+

Artikel 1, 2°, van het ontwerp staat tenslotte toe dat maatregelen worden genomen om "de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven".

Ook die tekst geeft slechts een doelstelling aan. De middelen om die te bereiken laat hij onvermeld.

.../...

---

(1) Verg. met artikel 1, 3°, van de wet van 6 juli 1983, dat ertoe strekte de openbare lasten te verminderen met betrekking tot "de instellingen van openbaar nut, de openbare instellingen die afhangen van de Staat, alsook tot elke instelling naar Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welker oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld".

Die bepaling moet eveneens gepreciseerd worden door opgave van de aangelegenheid waarin de Koning bijzondere machten zal kunnen uitoefenen.

+

Volgens de memorie van toelichting zou artikel 1, 2°, de mogelijkheid moeten scheppen om "de aanvullende maatregelen (te nemen) die onder meer vermeld worden in de punten 5 tot 9 van hoofdstuk D van het Regeerakkoord", dat wil zeggen, onder meer maatregelen te nemen in de onderwijssector. Geen enkele bepaling van het ontwerp verleent de Koning uitdrukkelijk machtiging tot het vaststellen van maatregelen in die sector (1).

.../...

---

(1) Artikel 1, 6°, b, vernoemt weliswaar de leerkrachten, maar dan alleen in verband met het scheppen van werkgelegenheid en het bestrijden van de werkloosheid.

Artikel 1, 3°.

Deze bepaling machtigt de Koning "de reglementering, de financiering, de organisatie, de werking en de controle van de verschillende stelsels van de sociale zekerheid aan te passen of te wijzigen ...".

Die machtiging is niet alleen zeer ruim maar ook vaag, mede rekening gehouden met de uitleg in de memorie van toelichting volgens welke "in de verschillende sectoren structurele maatregelen zullen worden genomen die een grotere harmonisering tussen de sectoren en stelsels beogen ...".

Betreffen de "structurele maatregelen" alleen de werking van de betrokken instellingen of wordt ook de afschaffing, samenvoeging of oprichting ervan bedoeld ?

Het ware zeer wenselijk de bewuste toelichting op dit stuk te verduidelijken.

+

Indien met "de verschillende stelsels van de sociale zekerheid" ook de arbeidsongevallen en de beroepsziekten worden bedoeld, precisere men de tekst als volgt :

" ... en de controle van de verschillende stelsels van de sociale zekerheid, daarin begrepen de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, aan te passen of te wijzigen, ... ".

+

De term "aanpassen" moet worden gelezen in het licht van de desbetreffende kommentaar van de memorie van toelichting, luidend als volgt :

"Daartoe zullen in de sociale zekerheid de uitgaven systematisch aangepast worden aan de zich wijzigende behoeften en aan de financiële mogelijkheden van de economie en van de overheidsfinanciën" (blz. 10).

+

Verder bepaalt het ontwerp dat de beoogde maatregelen geen afbreuk zullen doen aan "de fundamentele beginselen en doelstellingen van de sociale zekerheid gebaseerd op verzekering en solidariteit" (blz. 11).

Indien daarmee, wat de werknemers betreft, de beginselen worden bedoeld vastgelegd in de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid of in bepaalde artikelen ervan, dan ware het aangewezen dit met zoveel woorden te zeggen, zoals dat reeds gebeurde in artikel 1, 2°, van de bijzondere machtenwet van 6 juli 1983.

+

Ten slotte schrijve men, rekening houdend met de Franse tekst :

" ... wat de vervangingsinkomens en andere sociale vergoedingen betreft, ... ".

.../...

Artikel 1, 4°.

Volgens de memorie van toelichting wordt met deze bepaling aan de Koning de bijzondere bevoegdheid verleend om, binnen de programmatie en gelet op de beperkte financiële mogelijkheden, een rationalisatie door te voeren van de openbare en privé ziekenhuizen - met inbegrip van de universitaire ziekenhuizen -, evenals van de laboratoria voor klinische biologie en van de medisch-technische diensten. Naar de bewoordingen van artikel 1, 4°, zal de Koning daartoe de desbetreffende wetgeving kunnen aanvullen, aanpassen of wijzigen voor wat betreft "de organisatie, de werking, het beheer, de financiering en de programmatie" van deze inrichtingen of diensten.

Luidens de verklaring van de gemachtigde van de Regering zal de Koning organisatorische en structurele maatregelen kunnen treffen ter aanpassing, aanvulling of wijziging van de ziekenhuiswet van 23 december 1963.

Volgens de gemachtigde is onder 4° ook begrepen de mogelijkheid tot vaststelling van het statuut van de ziekenhuisgeneesheren. Die bedoeling blijkt noch uit de tekst van het voorgelegde ontwerp, noch uit de memorie van toelichting.

Bijzondere machten welke aan de Koning worden toegewezen, dienen met voldoende preciesheid omschreven te worden.

Indien de Regering derhalve in het kader van de aanpassing en aanvulling van de ziekenhuiswet, het statuut van de ziekenhuisgeneesheren beoogt te regelen, zal zij haar bedoeling duidelijk dienen tot uiting te brengen. Het statuut van de ziekenhuisgeneesheren kan naar de vorm als een aanvulling van de ziekenhuiswet van 23 december 1963 worden voorgesteld (zie Gedr. St., Kamer v. Volksv., 1984-1985, nr 1190/1). Niettemin hebben de desbetreffende bepalingen een zo speciaal karakter dat, mocht de bedoeling voorstaan om ze ter uitvoering van dit ontwerp vast te stellen, dit niet kan geschieden dan na uitdrukkelijke aanpassing van de machtiging vervat in artikel 1, 4°.

.../...

Voor het overige spreekt het vanzelf dat de bepaling van artikel 1, 4°, moet worden gelezen in het licht van de bevoegdheden die in uitvoering van artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet door artikel 5, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen inzake gezondheidsbeleid respectievelijk aan de Gemeenschappen en aan de Staat zijn toebedeeld. Het ligt voor de hand dat een wet die bij gewone meerderheid zal worden aangenomen, niet vermag af te wijken van die bijzondere wet. De besluiten die krachtens de in deze bepaling toegewezen machten door de Koning zullen genomen worden, zullen dan ook met deze bevoegdheidsverdeling dienen rekening te houden.

Artikel 1, 5°.

Deze bepaling machtigt de Koning "een kader te creëren tot regeling van de betrekkingen tussen de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen enerzijds en de zorgverstrekkers, instellingen en diensten anderzijds, bij ontstentenis van de in Titel III, Hoofdstuk IV, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, bedoelde akkoorden of overeenkomsten".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het in de bedoeling van de Regering ligt, naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 34, § 14, van voormelde wet van 9 augustus 1963, ingevoegd bij artikel 129 van de wet van 8 augustus 1980, een procedure in te stellen welke, bij ontstentenis van voornoemde akkoorden of overeenkomsten, voorziet in een soepelere werkwijze dan die bepaald in artikel 52 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

.../...

Dit laatste artikel machtigt de Koning, bij gebreke van door de Minister van Sociale Voorzorg goedgekeurde overeenkomsten of verbintenissen, maximumtarieven van honoraria en prijzen vast te stellen voor de geneeskundige verzorging en de verstrekkingen die zijn bedoeld in de terugbetalingstarieven van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Het ware wenselijk vorenstaande verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

+

Indien de "instellingen en diensten" de "diensten en inrichtingen" zijn bedoeld in de artikelen 23, 12° en 13°, en 26 van de wet van 9 augustus 1963, schrijve men uiteraard "diensten en inrichtingen".

Mede rekening gehouden met deze laatste opmerking, formulere men de tekst als volgt :

"5° bij ontstentenis van de akkoorden of overeenkomsten bedoeld in Titel III, Hoofdstuk IV, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, een kader te creëren tot regeling van de betrekkingen tussen de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen enerzijds en de zorgverstrekkers, diensten en inrichtingen anderzijds;".

Artikel 1, 6°.

Onder 6°, a), wordt aan de Koning onder meer de bijzondere bevoegdheid gegeven de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgevers "op een andere wijze te verdelen".

.../...

Aangezien die verdeling thans bij wet is vastgesteld, ware het wenselijk de draagwijdte van deze maatregel in de memorie van toelichting meer te verduidelijken.

+

Onder b) worden specifieke maatregelen voor de jongeren en de "leerkrachten" in het vooruitzicht gesteld, om bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en het opslorpen van de werkloosheid.

Ook hier ware het gewenst, althans indien zulks de bedoeling van de Regering is, in het ontwerp en in de memorie van toelichting te stellen of die bijzondere bevoegdheid betrekking kan hebben op het administratief of geldelijk statuut van de leerkrachten in overheidsdienst en eventueel op de klassenormen en de subsidiëringsvoorwaarden.

Wat de bedoelde statuten betreft, is de Koning immers al bevoegd in de mate dat Hij op grond van reeds bestaande bepalingen de rechtspositie van de betrokkenen kan vaststellen.

De aanwending van bijzondere machten in die omstandigheden laat de Koning wel toe in geval van dringende noodzakelijkheid de adviezen niet te vragen of de voorstellen niet af te wachten die wettlijk of reglementair zijn opgelegd (zie artikel 3, § 2), doch brengt mee dat de op grond van die machten met vrijstelling van de opgelegde formaliteiten genomen maatregelen, kracht van wet hebben en derhalve achteraf niet dan door een wet opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen kunnen worden.

Artikel 1, 7°.

De bepaling omtrent de bijzondere bevoegdheid met betrekking tot het verzekeren van de herstructurering en de

leefbaarheid van ondernemingen uit de nationale sectoren, is nagenoeg woordelijk overgenomen van artikel 1, 7°, van de bijzondere machtenwet van 6 juli 1983.

Toegevoegd zijn de woorden "onverminderd de bepalingen van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en Gewesten en de nationale economische sectoren".

Volgens de memorie van toelichting zijn die woorden toegevoegd om duidelijk te maken dat bij de aanwending van de bijzondere bevoegdheid geen afbreuk kan worden gedaan aan de bepalingen van de wet van 5 maart 1984.

Onnodig te zeggen noch te stellen dat bij de aanwending van de bijzondere bevoegdheid evenmin afbreuk kan worden gedaan aan de regels vervat in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

+

In aansluiting op de nieuwe wettelijke terminologie met betrekking tot de bestuursorganen van een naamloze vennootschap, schrijve men " ... met inbegrip van elke vorm van vergoeding van de bestuurders, beheerders en commissarissen ...".

+

In fine van de bepaling schrijve men, overeenkomstig de terminologie welke in de collectieve arbeidsovereenkomsten nr 21 van 15 mei 1975 en nr 23 van 25 juli 1975 is gebruikt : " ... de bepalingen betreffende het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen ... ".

.../...

Artikel 2.

Dit artikel bepaalt :

"Met het oog op de gezondmaking van de financiën van de Brusselse gemeenten, kan de Koning de termijn voor de toegang tot het Hulpfonds voor het financieel herstel van de gemeenten verlengen tot 31 maart 1986 en deze toegang uitbreiden tot de Brusselse agglomeratie".

Het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten heeft geen uiterste datum voor het indienen van de aanvragen tot tegemoetkoming gesteld.

Luidens artikel 12, eerste lid, van dit besluit bepaalt de Koning de gemeenten waarop het besluit van toepassing is.

Op grond van die machtiging werden vier uitvoeringsbesluiten genomen ten gunste van Brussel, Gent, Charleroi, Vorst en Schaarbeek.

Artikel 94 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen heeft artikel 12, eerste lid, vervangen door een nieuwe tekst waarbij de aanwijzingsbevoegdheid die aan de Koning is toegekend, tot 31 december 1985 wordt beperkt.

Het is de bedoeling voor de gemeenten van Brussel-hoofdstad de termijn weder open te stellen en de mogelijkheid om aangewezen te worden mede voor de Brusselse agglomeratie te doen gelden.

.../...

Volgens artikel 2 van het ontwerp zou de toepassing van het koninklijk besluit nr. 208 op nieuwe gemeenten vóór 31 maart 1986 moeten geschieden, maar luidens artikel 4, §§ 1 en 4, verstrijkt de aan de Koning verleende macht eerst op 31 december 1986 en kunnen besluiten genomen worden, die terugwerken tot 1 januari 1986.

Terugwerking van een beslissing op het beschouwde gebied levert geen enkel belang op want het gaat er hier om aan gemeenten leningen toe te staan welke op lange termijn (twintig jaar en langer) terug te betalen zijn.

De in het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 aan te brengen wijziging heeft dus een zeer beperkte draagwijdte.

Het zou verkieslijk zijn dat de wetgever, veeleer dan de Koning een bijzondere macht toe te kennen om dit besluit nr. 208 te wijzigen, de voorgenomen wijziging zelf zou doorvoeren.

Niets belet dat een wet houdende toekenning van bijzondere machten, in een afzonderlijk artikel, aan de Koning gewone machten zou toekennen.

De volgende lezing wordt in overweging gegeven :

"Artikel 2.-

Artikel 12, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983, tot oprichting van een Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wordt vervangen door de volgende bepaling :

/...

"De Koning kan dit besluit, tot 31 december 1986, bij in Ministerraad overlegd besluit, toepasselijk verklaren op de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-hoofdstad welke Hij bepaalt, alsook op de Brussèlse agglomeratie. De aanvragen om tegemoetkoming van deze gemeenten moeten worden ingediend vóór ...".

In samenhang hiermee moeten de woorden "en in artikel 2" in artikel 4, § 1, worden geschrapt.

Artikel 3.

Paragraaf 1.

Duidelijkheidshalve schrijve men : "De ontwerpen van de besluiten die zullen worden genomen krachtens de door artikel 1 toegekende machten ...".

Paragraaf 3.

Artikel 3, § 3, van de wet van 2 februari 1982 bepaalt dat "de (krachtens deze wet vastgestelde) besluiten vóór hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld (worden) aan de voorzitters van Kamer en Senaat". Deze bepaling vindt haar oorsprong in een amendement van de Regering, waarbij deze een procedure heeft willen instellen waardoor de leden van de Wetgevende Kamers zo spoedig mogelijk ingelicht zouden worden opdat ze hun controletaak zo vlug mogelijk kunnen uitoefenen (1) (2).

.../...

---

(1) Amendementen, gedr. st. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/20, IV.

(2) Verslag uitgebracht namens de Bijzondere Commissie, gedr. st. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/22, blz. 174 en 177-178.

Een bepaling als die van artikel 3, § 3, van de wet van 2 februari 1982 is overgenomen in artikel 2, § 3, van de wet van 6 juli 1983.

Zoals de memorie van toelichting erop wijst, bevat het onderhavige ontwerp een bepaling die ietwat verschilt van die welke in de wetten van 2 februari 1982 en 6 juli 1983 staat. Volgens de toelichtingen die door de gemachtigde van de Regering zijn verschaft, wil artikel 3, § 3, van het onderhavige ontwerp de parlementsleden in staat stellen de besluiten aan een grondiger onderzoek te onderwerpen, door aan de Regering de verplichting op te leggen om naast de tekst van het besluit, van het verslag aan de Koning en van het advies van de Raad van State, ook de tekst van het aan de Raad voorgelegde ontwerp aan de Voorzitters van Kamer en Senaat mede te delen. Het bewuste artikel 3, § 3, luidt immers als volgt :

> "De in § 1, tweede lid, bedoelde teksten, en de ontwerpen van besluit zoals zij in toepassing van § 1, eerste lid, voor advies aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State werden onderworpen, worden, vóór de bekendmaking van de besluiten in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld aan de Voorzitters van Kamer en Senaat".

Zoals de Raad van State heeft beklemtoond in zijn advies van 18 mei 1983, brengt een wet waarbij bijzondere machten worden toegekend geen onderbreking in de werking van de Wetgevende Kamers : zij verhindert hen geenszins een wet aan te nemen die de machtigingswet opheft, of wetten aan te nemen die materies regelen waarvoor de bijzondere machten zijn bedoeld. Zij belet de Wetgevende Kamers ook niet de Regering op dat stuk te controleren (1).

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1982-1983, nr. 643/13.

Dit neemt niet weg dat het, om de prerogatieven van de parlementsleden nog beter te vrijwaren, nuttig is hun ten aanzien van de besluiten zelf ruimere actiemogelijkheden te geven.

De in artikel 3, § 3, van het ontwerp opgenomen nieuwe bepaling strekt ertoe de parlementsleden ietwat betere middelen aan de hand te doen voor de controle op de koninklijke besluiten die op grond van de ontworpen wet zullen worden vastgesteld.

Gelet op het verlangen waardoor artikel 3, § 3, van het ontwerp is ingegeven, zullen Regering en Wetgevende Kamers moeten oordelen of die bepaling, zoals zij is opgevat, in voldoende mate daaraan tegemoet komt, dan wel of de strekking ervan dient te worden verruimd.

Met dit voorbehoud wordt de volgende redactie voorgesteld voor paragraaf 3 :

"Vooraleer de besluiten in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, deelt de Eerste Minister de tekst ervan mede aan de Voorzitters van de Wetgevende Kamers, samen met het ontwerp zoals het aan de Raad van State werd voorgelegd, met diens advies en met het verslag aan de Koning betreffende het besluit".

Paragraaf 4.

Volgens het ontwerp, kan de Koning sancties van fiscale aard bepalen. Aangezien het ontwerp geen fiscale bepalingen bevat, is het niet geraden in dergelijke sancties te voorzien.

.../...

Artikel 4.

Paragraaf 1.

Voor deze paragraaf, die de duur van de bijzondere machten bepaalt, moge worden verwezen naar de algemene opmerking D.

Paragraaf 4.

Deze paragraaf bepaalt in het eerste lid : "De tot 31 december 1986 genomen besluiten kunnen terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 1986". Het tweede lid luidt als volgt : "De na 31 december 1986 (en tot 31 maart 1987, op welke datum de voor de langste periode verleende bijzondere machten verstrijken) genomen besluiten kunnen terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 1987".

Enkele dagen na de indiening van het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is, werd aan de Raad van State een amendement voorgelegd waarin werd bepaald : "De in toepassing van deze wet genomen koninklijke besluiten mogen terugwerken tot 1 januari 1982".

In zijn op 30 december 1981 gegeven advies (1) heeft de Raad van State artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek overgenomen, hetwelk bepaalt : "De wet beschikt alleen voor het toekomende; zij heeft geen terugwerkende kracht". Hij heeft erop gewezen dat dit artikel, overeenkomstig de rechtsleer en de rechtspraak, een regel is voor de uitlegging van de wet, geen voorschrift dat een beperking zou leggen op de bevoegdheid van de wetgever.

.../...

---

(1) Gedr. st., Kamer, zitt. 1981-1982, nr 28/9, en aangehaalde verwijzingen.

De Raad van State heeft eraan toegevoegd dat de wetgever, die van het beginsel van de niet-terugwerking vermag af te wijken, de Koning ook kan machtigen tot afwijking van dat beginsel (1).

Wat de terugwerkende kracht betreft, moet een belangrijke restrictie worden gemaakt voor de bepalingen die strafbare feiten invoeren of straffen verzwaren. Volgens een algemeen rechtsbeginsel dat onder meer gehuldigd is in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, is het verboden zodanige bepalingen te laten terugwerken. Bij het opstellen van het onderhavige ontwerp heeft de Regering met dat verbod rekening gehouden, althans in strafzaken; artikel 4, § 4, derde lid, luidt immers als volgt : "Bepalingen die strafbare feiten invoeren of straffen verzwaren in de zin van Boek I van het Strafwetboek kunnen evenwel geen terugwerkende kracht hebben". Hetzelfde, terugwerking verbiedende rechtsbeginsel geldt voor administratieve en voor burgerrechtelijke sancties.

De in paragraaf 4, derde lid, gestelde regel zou tot die sancties moeten worden doorgetrokken.

Met de in het derde lid geformuleerde beperking als enig voorbehoud, verleent artikel 4, § 4, op de meest algemene wijze aan de Koning het recht om de tot 31 december 1986 vastgestelde besluiten en die welke na 31 december 1986 en tot 31 maart 1987 zijn vastgesteld, onderscheidenlijk tot 1 januari 1986 en tot 1 januari 1987 te laten terugwerken.

Al is het beginsel van de niet-terugwerking, zoals hierboven in herinnering is gebracht, geen dwingende rechtsregel, toch heeft het voor de wetgever de waarde van hetgeen het Hof van Cassatie in zijn arrest van 18 januari 1924 "un précepte" heeft genoemd (2). En het gaat hier om een voorschrift waarvan de wetgever niet dan met grote omzichtigheid mag afwijken (3).

.../...

---

(1) In vorige voetnoot aangehaald gedr. st., III, blz. 2.
(2) Pas. 1924, I, 144.
(3) Zie b.v. P. ROUBIER, "Le droit transitoire. Conflits des

Wegens de zeer ruime bewoordingen waarin zij zijn gesteld, kunnen het eerste en het tweede lid van paragraaf 4 aanleiding geven tot moeilijkheden, waarop de Raad van State de aandacht van de Regering en van de Wetgevende Kamers meent te moeten vestigen. Het hoeft geen betoog dat, indien terugwerkende kracht wordt verleend aan een bepaling die particulieren verplicht tot het verrichten van bepaalde handelingen, die bepaling in feite totaal onuitvoerbaar is. En de terugwerking die wordt verleend aan bepalingen met een andere strekking kan de rechtszekerheid in gevaar brengen, en wel des te sterker naargelang de periode waarvoor aan de bepaling terugwerkende kracht wordt verleend, langer is.

Men dient zich af te vragen of de zeer ruime formulering van het eerste en het tweede lid van paragraaf 4 wel aan de bedoeling van de Regering beantwoordt. De Regering en de Wetgevende Kamers zullen moeten nagaan of de terugwerkende kracht welke de Koning aan de op grond van de ontworpen wet vast te stellen besluiten zal kunnen verlenen, niet op een strakkere wijze dient te worden bepaald, zowel wat de bedoelde onderwerpen als wat de vastgestelde periodes betreft.

Artikel 6.

Voor dit artikel, dat de tijdsspanne bepaalt waarbinnen de op grond van de voorgenomen machtiging vastgestelde besluiten door de wet moeten worden bekrachtigd, willen zij niet van rechtswege opgeheven zijn, moge worden verwezen naar de algemene opmerking D.

In het eerste lid dient te worden geschreven : "De besluiten genomen krachtens de door artikel 1 toegekende machten...".

.../...

SLOTOPMERKING.

De bijzondere-machtenwetten van 2 februari 1982 en 6 juli 1983 schreven onderscheidenlijk in artikel 7 en in artikel 6 voor dat bij de Wetgevende Kamers, vóór een bepaalde datum verslag zou worden uitgebracht, "over de in toepassing van deze wet getroffen maatsregelen".

In het onderhavige wetsontwerp is aan zulk een rapportering bij de Wetgevende Kamers niet meer gedacht.

De Raad van State moge er met betrekking tot de wet van 2 februari 1982 op wijzen dat het verslag over de ter uitvoering van die wet vastgestelde maatregelen, met het oog op de uitoefening van de parlementaire controle, een synoptische tabel met aan de ene kant de artikelen van de wet en aan de andere kant de op grond daarvan vastgestelde genummerde koninklijke besluiten bevatte en vervolgens, een verslag per departement met opgave van de wettelijke basisbepaling, de lijst van de besluiten en een toelichting daarbij (1).

In een bijlage bij het verslag formuleerde de Regering de volgende conclusie :

> "Dit kort overzicht heeft uitsluitend tot doel een idee te geven van de uiteenlopende aard van de maatregelen genomen krachtens de bijzondere machten toegekend aan de Koning door de wet van 2 februari 1982, en tevens van het feit dat deze maatregelen wel degelijk in de lijn liggen van de grote krachtlijnen van het sociaal-economisch herstelprogramma van de Regering" (2).

Betreffende de wet van 6 juli 1983 heeft de Regering een gelijkaardig verslag ingediend met een synoptische tabel en een verslag van de departementen met opgave van de wettelijke grondslag, de lijst van de besluiten en een toelichting daarbij (3).

.../...

(1) Gedr. st. Kamer, zitt. 1981-1982, nr 28/38.
(2) Gedr. st. Kamer, zitt. 1981-1982, nr 38 (Bijlage).
(3) Gedr. st. Kamer, zitt. 1982-1983, nr 643/29.

De Raad van State acht het dan ook aan te bevelen dat in het onderhavige wetsontwerp een soortgelijke bepaling zou worden opgenomen als in de wetten van 1982 en 1983 voorkwam met betrekking tot het rapporteren bij de Wetgevende Kamers over de met toepassing van de wet vastgestelde besluiten.

Het advies betreffende artikel 1, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7°

L'avis concernant l'article 1er, 1°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°

is gegeven door de eerste kamer samengesteld uit

a été donné par la première chamb composée de

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

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

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur, en door de HH. M. VAN DAMME en E. HAESBROUCK, adjunct-auditeurs.

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

Les rapports ont été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur, et par MM. M. VAN DAMME et E. HAESBROUCK, auditeur adjoints.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

M. BENARD. H. COREMANS.

Les observations générales et l'observation finale, ainsi que l'avis sur les articles ler, 2°, 2, 3, 4, 5, 6 et 7, ont été émis par la deuxième chambre composée de

De algemene opmerkingen, de slotopmerking en het advies betreffende de artikelen 1, 2°, 2, 3, 4, 5, 6 en 7 zijn uitgebracht door de tweede kamer samengesteld uit

Messieurs de Heren	: :	J. LIGOT,	président de chambre, kamervoorzitter,
		Ch. HUBERLANT, P. FINCOEUR,	conseillers d'Etat, staatsraden,
		C. DESCHAMPS, F. DELPEREE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	: :	R. DEROY,	greffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

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

R. DEROY. J. LIGOT.

L. 17.071/1/2 (Bijzondere machten).

STAATSBLAD VAN DE STATE
LANDSDRUKKERIJ - WETGEVING
L
10-01-1958
Transmis à M.
Coordinatie

E R R A T U M.

1. Op blz. 34, tweede lid, derde regel, leze men "tarifs maxima" in plaats van "tarifs minima".

2. Op blz. 41, 20e en 21ste regel, leze men "contrôler le Gouvernement dans l'exercice de ceux-ci" in plaats van "contrôler le Gouvernement sur ce point".

3. Op blz. 88, laatste regel, vervange men de woorden "op dat stuk te controleren" door de woorden "op het stuk van de uitoefening van die machten te controleren".
