LEGISLATION - WETGEVING
L
- 1 -
28-12 1988
Vandenneulebroucke
Vrenemis à M.
Overgemaakt aan de H.

BL.

L. 18.806/1/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en tweede kamers, op 21 november 1988 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van "bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten", heeft op 23 november 1988 (eerste kamer) en op 24 november 1988 (tweede kamer) het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et deuxième chambres, saisi par le Premier Ministre, le 21 novembre 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de "loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions", a donné le 23 novembre 1988 (première chambre) et le 24 novembre 1988 (deuxième chambre) l'avis suivant :

Binnen de korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Tot de opdrachten waarmee de dienst van de fiscale coördinatie van het Ministerie van Financiën krachtens artikel 7bis van het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het Ministerie van Financiën en van de bijzondere bepalingen die er voorzien in de uitvoering van het statuut van het Rijkspersoneel kan worden belast, behoren met name de harmonisatie van de fiscale stelsels op nationaal en internationaal vlak alsook de coördinatie van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake fiscaliteit en van de algemene toepassingsmaatregelen.

Uit aan de Raad van State verschafte inlichtingen blijkt dat op het moment dat het ontwerp van bijzondere wet aan de Raad is voorgelegd, die dienst nog niet om een advies over dat ontwerp was aangezocht.

Als zo'n advies te zijner tijd gevraagd was, zou het de afdeling wetgeving in staat hebben gesteld om zich uit te spreken over een ontwerp waarvan sommige uitleggings- of toepassingsmoeilijkheden al scherp omschreven zouden zijn geweest.

Zoals uit een aantal bijzondere opmerkingen zal blijken, zijn die moeilijkheden niet te onderschatten. Wordt er geen oplossing aan gegeven, dan komen de geest van federale samenwerking die de Regering ingang wil doen vinden, alsook de rechtszekerheid van de belastingplichtigen in het gedrang.

.../...

Het komt er in het bijzonder op aan de belastingen die geristorneerd moeten worden en de lokalisatiecriteria met betrekking tot elk van die belastingen duidelijk te definiëren.

Een concreet onderzoek van de regels omtrent de inning van de verschillende in het ontwerp bedoelde belastingen zou het onder meer mogelijk moeten maken te voorkomen dat de keuze van die criteria in bepaalde gevallen zou leiden tot een dubbele aanslag, in die zin dat hetzelfde belastingobject tweemaal zou worden belast door twee verschillende autoriteiten van hetzelfde niveau (1).

II. Het wetsontwerp treft ter zake van samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een aantal voorzieningen die inzonderheid de vorm van overleg zullen aannemen.

Dit begrip dient nauwkeurig te worden gedefinieerd. Ter wille van de rechtszekerheid is het geboden dat de bijzondere wetgever de procedure in kwestie in de wet zelf vastlegt, zo al niet de gehele procedure, dan toch in ieder geval de hoofdbestanddelen ervan, en onder meer bepaalt welke rechtsgevolgen vastzitten aan het ontbreken van overleg of aan een gebrekkige vervulling van die formaliteit.

.../...

---

(1) Hetgeen de dubbele belasting onderscheidt van de samenlopende belasting, die bestaat in een dubbele belastingplicht ten aanzien van de centrale Staat en van een deelgebied (zie J. ANASTOPOULOS, "Les aspects financiers du fédéralisme", Parijs L.G.D.J. 1979, blz. 137 met de noot).

III. Overigens worden de belasting alsook de belastingverminderingen of -vrijstellingen door de wetgever doorgaans vastgesteld met het oog op welbepaalde doeleinden, onder meer van economische of sociale aard.

De doeleinden die voor het vaststellen van de belastingen of voor het verlenen van de belastingvoordelen in aanmerking worden genomen, spelen in beginsel geen rol om te bepalen welke wetgever bevoegd is, maar de fiscale maatregelen die door een bepaalde overheid worden getroffen, kunnen gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het beleid dat andere overheden besloten hebben te voeren.

Aan de bijzondere wetgever komt het derhalve toe om uit te maken of het overleg waarin artikel 8, § 2, van de ontworpen wet terzake van de samengevoegde belastingen voorziet, al of niet moet worden doorgetrokken tot het gehele fiscale beleid alsook tot de niet-fiscale ontvangsten.

Zo ja, dan zou in een dergelijk overleg moeten worden voorzien in de algemene bepalingen van de ontworpen wet.

IV. Ten slotte past het erop te wijzen dat ingeval een door of krachtens een internationaal verdrag voorgeschreven norm van toepassing is op de financiële middelen die aan de Gemeenschappen of aan de Gewesten zijn toegewezen, die norm ook voor die overheden zal gelden.

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Paragraaf 1.

Het zou beter zijn de inleidende volzin van artikel 1, § 1, als volgt te stellen :

"Artikel 1, § 1.-

Onverminderd artikel 110, § 2, van de Grondwet wordt de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap gefinancierd door : ... (voorts zoals in het ontwerp)".

In de tekst onder 2° van paragraaf 1 zouden na de woorden "fiscale ontvangsten" de woorden "bedoeld in deze wet" moeten worden toegevoegd.

Dezelfde opmerking geldt voor 2° van paragraaf 2.

+

In verband met het gebruiken van de benaming "Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", in paragraaf 2, moge het volgende worden opgemerkt :

"Zoals er tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 108ter van de Grondwet herhaaldelijk op gewezen is (1), heeft de redactie die voor dit artikel is voorgesteld en die vervolgens door de grondwetgever is vastgesteld, tot gevolg dat er voortaan in de Grondwet vijf verschillende benamingen aanwezig zijn voor de entiteit "Brussel", namelijk :

.../...

---

(1) Zie inzonderheid het verslag van de heer GALLE en Mevr. ONKELINX, Kamer van Volksv., Gedr. St. 10/108t-420/8-1988, blz. 22.

1° "het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (artikel 3bis en artikel 59bis, § 4 en § 4bis);

2° "het Brusselse gewest" (artikel 107quater, eerste lid, aangenomen bij de herziening van 24 december 1970);

3° "de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort" (artikel 108ter, § 1, zoals het is ontstaan uit de herziening van 24 december 1970; niet gewijzigd in 1988);

4° "het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" (artikel 108ter, § 2, gewijzigd op 7 juli 1988);

5° "de stad Brussel" (artikel 126).

In waarheid gaat het niet om één entiteit. In artikel 126 duidt "Brussel" op de stad Brussel, met uitsluiting van de aangrenzende gemeenten. In de vier overige bepalingen verwijzen de begrippen "agglomeratie" en "gewest" naar een geheel waarvan het grondgebied zich tot de negentien gemeenten uitstrekt en hebben zij dus dezelfde territoriale grondslag. In zoverre de wetgever echter telkens een onderscheiden institutionele werkelijkheid voor ogen heeft gestaan, heeft hij de verschillende benamingen die hij gebezigd heeft, daarop afgestemd. De voormelde uitdrukkingen wijzen elk op een bijzondere wijze van organisatie van het gezag over een en hetzelfde grondgebied, terwijl artikel 59bis, § 4bis een band legt tussen elk van de twee grote Gemeenschappen en de instellingen die er onderscheidenlijk bij behoren.

De moeilijkheid die de ontworpen bijzondere wet doet rijzen is hieraan te wijten dat zij aan de eenheid die het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest" genoemd wordt, twee reeksen van bevoegdheden verleent, de ene in verband met de uitvoering van het op 7 juli 1988 herziene artikel 108ter, § 2, hetwelk betrekking heeft op "de agglomleratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort", de andere die de uitvoering van artikel 107quater zouden zijn. Die twee grondwettelijke bepalingen hebben het oprichten van aangepaste organen en het vaststellen van de bevoegdheden die eraan zullen worden verleend, weggelegd voor een met de bijzondere meerderheid aan te nemen wet.

.../...

In artikel 108ter, § 2, heeft de grondwetgever zelf besloten dat "de organen van het Brusselse Hoofdstelijke Gewest" geacht worden "krachtens artikel 107quater (te zijn) opgericht". Het gebrek aan terminologische samenhang dat bij vergelijking van de twee artikelen aan het licht komt, kan niet als ongrondwettig worden beschouwd, gelet op de bedoeling die tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 108ter duidelijk tot uiting is gebracht (1). Ten hoogste zou men zich kunnen afvragen of de wijziging die zodoende impliciet is aangebracht in een bepaling, namelijk 107quater, die niet in de herzieningsprocedure was betrokken, zich wel verdraagt met artikel 131 van de Grondwet. Tussen het begrip "Brussels gewest" en het begrip "Brussels Hoofdstedelijk Gewest" bestaat er een verschil dat niet uitsluitend terminologisch van aard is : zoals er hierboven reeds op gewezen is, hebben de twee begrippen een verschillende institutionele betekenis, waarbij het tweede duidelijk verband houdt met het beperken van de autonomie van het Brusselse gewest om wille van de hoofdstedelijke functie van de stad Brussel".

In het licht van de hiervoren gemaakte opmerking behoren Regering en Parlement uit te maken welke de juiste benaming van 's lands derde gewest is.

.../...

---

(1) Zie inzonderheid het voormelde verslag van de heer GALLE EN Mevr. ONKELINX, blz. 2-3.

Artikel 3.

Eerste volzin en 5°.

1. Artikel 3 noemt "belastingen", de heffingen welke het opsomt. Al zijn de belastingen en rechten bedoeld in 1° tot 4° en in 6° en 7°, wel degelijk belastingen in de fiscale betekenis van het woord, de onroerende voorheffing daarentegen is geen belasting, maar een voorschot op de totale belasting die op de inkomsten verschuldigd is, tenzij men een diepgaande hervorming van de voorheffing op het oog zou hebben, maar dat lijkt niet in de bedoeling van de stellers van het ontwerp te liggen. Verder in het ontwerp wordt trouwens gewerkt met het begrip "heffing".

Artikel 3 zou dus moeten worden aangepast; dat geldt ook voor de artikelen 4, § 6, en 5.

2. Gelet op de bijzondere aard van de onroerende voorheffing, zou nader moeten worden aangegeven welke terugslag het regionaliseren van die voorheffing zal hebben, inzonderheid wat betreft de aanrekening ervan op de uiteindelijk verschuldigde belasting, in geval van vrijstelling, vermindering of verhoging van belasting of in geval van wijziging van de aanslagvoet. Op zijn minst zou de Regering in de memorie van toelichting uitleg moeten verschaffen over de toepassing van de voorgenomen aanrekening. Bovendien moet de ontworpen tekst aangeven of de in de ontworpen wet bedoelde onroerende voorheffing uitsluitend die is welke een voorschot op de personenbelasting vormt.

.../...

1°.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat in de Franse tekst het woord "mutuels" dient te vervallen en dat artikel 5, § 2, 1°, dienovereenkomstig moet worden aangepast.

2°.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de bepaling onder 2° in de Franse tekst als volgt dient te worden geredigeerd :

"2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement".

3°.

Alleen de belasting bepaald in hoofdstuk III van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, gecoördineerd op 3 april 1953, wordt een gewestelijke belasting, met uitsluiting van de vijfjaarlijkse belasting en van de jaarlijkse belasting vastgesteld bij de hoofdstukken IV en V van de evengenoemde bepalingen.

4°.

De bepaling onder 4° doelt op het successierecht.

.../...

Volgens de memorie van toelichting wordt "met het successierecht (...) bedoeld het successierecht zoals gedefinieerd in titel I van het Wetboek van Successierechten".

Het Wetboek der Successierechten is echter niet ingedeeld in titels, maar in boeken, waarvan het eerste handelt over de rechten van successie en van overgang bij overlijden en het tweede over de taks tot vergoeding der successierechten.

Die laatste taks valt niet onder 4° van artikel 3.

Derhalve dient de memorie van toelichting, waar zij handelt over die bepaling, te worden verbeterd door vervanging van het woord "titel I" door het woord "boek I".

6°.

Er zou moeten worden gepreciseerd welke artikelen van het Wetboek der Registratierechten in artikel 3, 6°, bedoeld worden, zodat met zekerheid kan worden bepaald welke de overdrachten zijn waarop de ontworpen wet van toepassing is.

Naar de gemachtigden van de Regering verklaard hebben, worden alle overdrachten bedoeld die onderworpen zijn aan de evenredige rechten bepaald in titel I, hoofdstuk IV, afdeling 1, van het Wetboek der Registratierechten, met inbegrip van de rechten geheven met toepassing

van de artikelen 113, 120, 129, 130, 187 en 188 van gegenoemd Wetboek, en alle overdrachten die onderworpen zijn aan de evenredige schenkingsrechten die betrekking hebben op onroerende goederen, met uitsluiting van die welke onderworpen zijn aan de rechten op de verdeling van onroerende goederen en op de inbreng in vennootschappen.

7°.

De gemachtigden van de Regering zijn het ermee eens dat de belasting met haar juiste benaming moet worden vermeld en dat derhalve ook in de Franse tekst moet worden gesproken van de "taxe de circulation sur les véhicules automobiles".

+

Volgens de gemachtigden van de Regering slaat de ontworpen bepaling niet op de dagelijkse belasting bedoeld in artikel 24 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

+

Artikel 4.

Paragraaf 4.

In artikel 4 is geen sprake van de bevoegdheid om de belastbare materie te wijzigen.

.../...

De begrippen "heffingsgrondslag" en "belastbare materie" moeten nader worden omschreven : de belastbare materie is datgene dat de belasting doet ontstaan, wat aanleiding geeft tot een heffing (het feit dat gespeeld of gewed wordt of dat water gewonnen wordt b.v.), de heffingsgrondslag is de basis waarop de belasting wordt berekend (het bedrag van de weddenschap, de hoeveelheid gewonnen water).

De uitsluiting van de heffingsgrondslag uit de bevoegdheid van de Gewesten is te verklaren door de wil om de belastbare materie van de in artikel 3 opgesomde belastingen en heffingen vast te leggen, zowel ten aanzien van de nationale wetgever die beschikt met de gewone meerderheid, als ten aanzien van de gewestraden. De belastbare materie wijzigen zou er immers op neerkomen dat de aard van de evengenoemde heffingen gewijzigd wordt en dat bijgevolg ook de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt gewijzigd.

Paragraaf 6.

De aan de Koning verleende machtiging zal, wat betreft de verkeersbelasting op de autovoertuigen, de belasting op de spelen en weddenschappen en de belasting op de automatische ontspanningstoestellen, tot gevolg hebben dat artikel 2 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen impliciet wordt gewijzigd.

.../...

Dat artikel 2 verklaart de artikelen 305 en 307 (nalatigheidsinteresten) en de artikelen 308 en 309 (moratoriuminteresten) van het Wetboek van de inkomstenbelastingen immers toepasselijk op de drie met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

Dezelfde machtiging zal de impliciete wijziging meebrengen van de artikelen 79, 81 en 82 van het Wetboek der successierechten (het opschrift van afdeling IV, die de artikelen 81 en 82 bevat, luidt "moratoire interest"; het gaat om een nalatigheidsinterest).

Dezelfde machtiging zal voorts, wat de onroerende voorheffing betreft, de impliciete wijziging meebrengen van de artikelen 305 tot 309 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

Zij zal hetzelfde gevolg hebben voor artikel 223 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, wat betreft de registratierechten op de overoverdrachten van onroerende goederen.

Er zou derhalve moeten worden voorzien in een bepaling die de Koning machtigt de bestaande wetsbepalingen te wijzigen en op te heffen.

Artikel 5.

De toewijzing van de fiscale ontvangsten aan de Gewesten volgens de in artikel 5 opgenoemde lokalisatiecriteria brengt geen impliciete toewijzing van bevoegdheid mee om de plaats van heffing te bepalen.

.../...

Paragraaf 2.

Paragraaf 2, 2°, regelt niet het geval waarin het ontspanningstoestel wordt verplaatst naar een ander gewest dan datgene waar het aanvankelijk opgesteld stond.

4°.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de lokalisatie van de successierechten minder eenvoudig is dan de tekst onder 4° laat vermoeden.

Uit de memorie van toelichting valt immers af te lezen dat ingeval de goederen van een overledene die geen rijksinwoner was, gelegen zijn in meer dan één gewest, het recht van overgang van onroerende goederen gelocaliseerd zou zijn in het gewest waar zich het deel van de goederen met het hoogste kadastraal inkomen bevindt.

Een zodanige regel moet geformuleerd worden in de ontworpen tekst zelf.

6°.

Er doet zich een vraag voor in verband met de schenkingen die verscheidene onroerende goederen betreffen welke gelegen zijn in verschillende gewesten. Het is in dat geval niet duidelijk hoe de progressiviteit moet worden toegepast ingeval het progressiepercentage zou verschillen in elk gewest waar de onroerende goederen gelegen zijn.

De Regering dient te bepalen welke oplossing aan dat probleem moet worden gegeven.

.../...

7°.

In paragraaf 2, 7°, wordt bepaald dat de verkeersbelasting wordt gelokaliseerd op de plaats waar de belastingschuldige gevestigd is.

Het woord "gevestigd" is vrij onnauwkeurig en heeft geen duidelijke juridische inhoud.

Volgens de memorie van toelichting is de concrete interpretatie van de termen "vestiging", "liggen", "woonplaats" weliswaar "die welke volgt uit de betrokken bepalingen van het belastingsrecht".

Die uitleg is evenwel niet voldoende om het in de ontworpen tekst gebezigde begrip vestiging eens voor altijd af te bakenen. De Regering zou het woord "gevestigd" moeten verduidelijken zonder te verwijzen naar een bij gewone meerderheid goedgekeurde wet.

Paragraaf 3.

De ontworpen tekst van paragraaf 3 dient te worden aangevuld ten einde te bepalen welke verplichtingen rusten op de Gewesten die zelf zouden instaan voor de dienst van de toegewezen belastingen en met name wat betreft de inlichtingen die aan de nationale belastingoverheid moeten worden verstrekt.

Indien de gewestelijke belastingdiensten aan de criteria voor de lokalisatie van de belastingen zoals die in het ontwerp zijn opgesomd, een eigen interpretatie geven, kunnen er moeilijkheden rijzen.

.../...

Het is immers van belang dat die criteria een en dezelfde interpretatie krijgen, ten einde het risico van dubbele belasting en van niet-belasting te voorkomen.

De Regering zou zich nader moeten verklaren in verband met de strekking en de omvang van het functionele gezag dat zij eventueel aan de gewestelijke overheden wil verlenen, ten opzichte van de ambtenaren van het Ministerie van Financiën.

Na de woorden "het Ministerie van Financiën" voege men de volgende tekst in : "met inachtneming van zijn eigen procedureregels". Die procedureregels zijn de regels inzake vestiging, heffing en invordering en de regels inzake bezwaar.

Voorgesteld wordt, in paragraaf 3, na de woorden "waarvoor de opbrengst volledig is toegewezen," voort te gaan als volgt : "verzekert het Ministerie van Financiën, met inachtneming van de door de nationale overheid bepaalde procedureregels, kosteloos de dienst van de ...(voorts zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 6.

Dit artikel heeft zowel betrekking op gemeenschapsbelastingen als op gewestelijke belastingen en mag dus niet voorkomen in een titel die betrekking heeft op de gewestelijke belastingen.

Het moet bijgevolg een artikel 8bis worden dat behoort te worden ingevoegd aan het slot van hoofdstuk I, Algemene bepalingen, van titel IV.

In dat artikel 8bis zou de tekst van artikel 6, paragrafen 1 en 2 worden opgenomen.

Er is een gemis van overeenstemming tussen, enerzijds, de Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 2 van dit artikel, volgens welke het bedoelde percentage bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit kan worden verhoogd, in overleg met de betrokken Executieven en, anderzijds, de Franse tekst van de memorie van toelichting, volgens welke "ce pourcentage ne peut être augmenté que par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après consultation des Exécutifs régionaux ou de Communauté concernée".

Deze discrepantie moet worden weggewerkt door de tekst van de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met de tekst van artikel 6, § 2, van het ontwerp.

.../...

Artikel 7.

Zoals artikel 7 van het ontwerp geredigeerd is, lijkt het de Gewesten en de Gemeenschappen verbod op te leggen om van enige ten bate van het Rijk gevestigde belasting of heffing opcentiemen te heffen, met als enige uitzondering het in artikel 3, 6°, bedoelde registratierecht en de in artikel 8, § 2, bedoelde personenbelasting.

Overeenkomstig deze uitlegging zou de wetgever hiermee een soortgelijke regel vaststellen als die welke vervat is in artikel 12, § 2, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en waarvan de rechtsgrond ligt in het tweede lid van artikel 110, § 2, van de Grondwet, dat aldus luidt :

> "§ 2. Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 26bis bedoelde regel.
>
> De wet bepaalt ten aanzien van de in het vorige lid bedoelde belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt".

De ontworpen bepaling zou derhalve moeten vervallen en in een gewone wet opgenomen moeten worden.

In de memorie van toelichting zijn ettelijke aanwijzingen voorhanden welke die uitlegging lijken te staven en andere die haar ontkrachten, zoals bij voorbeeld de verklaring dat aan het ontwerp geen andere grondwettelijke bepalingen ten grondslag liggen dan de artikelen 59bis, § 6,

en 115. Deze verklaring vindt trouwens bevestiging in artikel 1 van het ontwerp dat onder de middelen waarmee de gewest- en gemeenschapsbegrotingen worden gefinancierd, niet de ontvangsten vermeldt die uit de eigen fiscale bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen voortkomen, aangezien die eigen fiscale bevoegdheid hun rechtstreeks door artikel 110, § 2, van de Grondwet wordt verleend (1), zodat zij niet door de wet behoeft te worden bekrachtigd (2).

Er behoort bijgevolg een onderscheid te worden gemaakt tussen de eigen fiscale bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen, die geenszins door het ontwerp wordt geregeld, en hun "bijkomende beperkte fiscale bevoegdheid" (3), die aan de orde is in de artikelen 3 tot 44 van het ontwerp.

Onder de eigen fiscale bevoegdheid en bijgevolg onder de regeling ingesteld bij artikel 110, § 2, van de Grondwet vallen dus de belastingen waarop in het ontwerp niet wordt gedoeld, hetzij omdat ze nog niet bestaan, hetzij omdat ze door de nationale overheid zijn gevestigd op een materie waarop ook de Gemeenschappen en de Gewesten een belasting zouden willen heffen.

.../...

---

(1) Arresten van het Arbitragehof van 25 februari en 2 juni 1988.

(2) J.-C. SCHOLSEM, "L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité", Annales de droit de Louvain, 3 - 4/1981, blz. 249 e.v.

(3) Volgens de door het Arbitragehof in de voormelde arresten gebruikte bewoordingen.

De bijkomende fiscale bevoegdheid daarentegen, waarvan de reikwijdte varieert volgens de beschouwde belasting, betreft slechts belastingen die door de nationale overheid worden ingevoerd maar waarvan de opbrengst geheel of ten dele aan de Gewesten en Gemeenschappen wordt toegewezen. Evenals deze toewijzing van ontvangsten een wijze van financiering van deze Gewesten en Gemeenschappen is, waarin dus bij een bijzondere wet moet worden voorzien, is de mogelijkheid om met betrekking tot die geheel of ten dele toegewezen belastingen het percentage of de grondslag van de belasting te wijzigen, om vrijstellingen of kortingen toe te staan en opcentiemen te heffen, eveneens een in de artikelen 59bis, § 6, en 115, van de Grondwet bedoelde afgeleide wijze van financiering van de Gewesten en de Gemeenschappen.

Artikel 8, § 2, van het ontwerp kan trouwens slechts steunen op de tweede, zoëven toegelichte interpretatie.

Uit een en ander blijkt bovendien dat de memorie van toelichting grondig moet worden herzien, in het bijzonder wat de uiteenzetting betreft die op de bladzijden 21 en 22 is besteed aan het beginsel "non bis in idem", waaraan blijkbaar een grondwettelijke betekenis wordt toegeschreven. Zo is het natuurlijk niet. Geen enkele grondwettelijke bepaling verbiedt immers twee of meer zelfstandige overheden om met betrekking tot hetzelfde object belastingen in te voeren. De enige bestaansreden van artikel 110, § 2, tweede lid, is trouwens mogelijk te maken dat in geval van samenlopende belasting - het bestaan daarvan is niet onverenigbaar met de federalisering van de Staat - de gevolgen ervan worden verminderd of de samenloop ongedaan wordt gemaakt ten voordele van de nationale belasting, voor zover die afwijking van het grondwettelijk beginsel verantwoord is.

.../...

Artikel 8, § 2, zesde lid, van het ontwerp zelf huldigt het beginsel van een samenlopende fiscaliteit tussen de Gewesten en de gemeenten, en het bestaan van gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting is nooit strijdig geacht met het bewuste beginsel "non bis in idem", ook al wordt hetzelfde object tweemaal aangeslagen.

Er moet in de eerste plaats op worden gewezen dat het verschillende overheden zijn die tot die aanslagen besluiten. Voorts valt op te merken dat de regel "non bis in idem", die verbiedt een zelfde inkomen tweemaal te belasten ten bezware van dezelfde belastingplichtige, geen algemeen beginsel van het belastingrecht is, zodat de belastingwetgever die regel bijwijlen heeft toegepast maar soms ook naast zich heeft neergelegd door het toestaan van dubbele belasting (1).

Artikel 7 moet dus als volgt gesteld worden :

"Artikel 7.-

De Raden kunnen geen opcentiemen heffen of kortingen toestaan op de in deze wet bedoelde belastingen en heffingen, behalve op die welke bedoeld zijn in de artikelen 3, 6°, en 8, § 2".

Het is zaak van de wetgever om, beslissende bij gewone meerderheid, op grond van artikel 110, § 2, van de Grondwet, de door artikel 110 van de Grondwet geboden mogelijkheden tot het invoeren van samenlopende of parallelle belasting in te perken op af te schaffen, voor zover de noodzaak van een dergelijke regeling gebleken is.

---------- .../...

(1) E. SCHREUDER, Les impôts sur les revenus, blz. 258.
J. VAN HOUTTE, Principes de droit fiscal belge, blz. 103.
A. TIBERGHIEN, Manuel de droit fiscal, blz. 408.

Een zodanige regeling zou al of niet dezelfde strekking kunnen hebben als artikel 12, § 2, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat door artikel 65 van het ontwerp zal worden opgeheven (1).

Artikel 8.

Paragraaf 2.

Het in paragraaf 2, vierde lid, gebezigde begrip "globale fiscale druk" is juridisch gezien onnauwkeurig. Het is noodzakelijk te bepalen of daaronder de totale belastingdruk in een bepaald gewest verstaan wordt of de belastingen die op iedere belastingplichtige wegen.

Bovendien is het ter wille van een correcte opbouw van de bedoelde paragraaf 2 geboden van het laatste lid van die paragraaf 2 het tweede lid te maken, dat na het eerste lid zou worden ingevoegd, waarbij het tweede lid dan het derde lid wordt.

Bij het lid waarin wordt bepaald dat

"de opcentiemen geen afbreuk mogen doen aan het recht van de gemeenten om opcentiemen te heffen",

zou de nodige commentaar moeten worden verschaft ten einde de strekking ervan te verduidelijken.

Vijfde lid.

De door het vijfde lid van dezelfde paragraaf 2 aan de Koning verleende machtiging om per 1 januari 1994

.../...

(1) Over de gebrekkige redactie van die bepaling, zie J.C. SCHOLSEM, op. cit., blz. 261.

een maximumbedrag te bepalen voor de door de Gewesten geheven opcentiemen en toegestane kortingen, is van die aard dat ze moeilijkheden kan doen ontstaan bij het oplossen van geschillen die kunnen voortkomen uit de schending van het door de Koning vastgestelde "maximumpercentage", aangezien het zou gaan om een conflict tussen een of meer decreten en een koninklijk besluit.

Daarbij komt dat de termijn van één jaar waarbinnen 's Konings besluit bij wet bekrachtigd zou moeten zijn, gedurende een abnormaal lange tijd aanleiding zou kunnen geven tot rechtsonzekerheid terwijl de heffing van de opcentiemen niet voor onbepaalde tijd kan worden uitgesteld. Bovendien wordt niet nader bepaald, wat de rechtsgevolgen van een mogelijke niet-bekrachtiging zijn.

Om aan die bezorgdheid tegemoet te komen en om moeilijkheden van grondwettelijke aard te voorkomen, die kunnen ontstaan doordat aan de Koning op het stuk van belastingen bevoegdheden worden toegekend, wordt de volgende tekst voorgesteld (1) :

"De Koning kan ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid, bij een in Ministerraad overlegd besluit, na overleg met de betrokken Executieven, met ingang van 1 januari 1994 een maximumbedrag voor de opcentiemen en een bovenste grens voor de belastingverminderingen vaststellen.

.../...

(1) Zie, ter vergelijking, onder meer de artikelen 11 en 13 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, alsook artikel 37, § 3, van het Wetboek van de B.T.W.

De Koning dient bij de Wetgevende Kamers onmiddellijk, als ze in zitting zijn, en zoniet bij de opening van hun eerstvolgende zitting, een ontwerp van wet in tot bekrachtiging van Zijn besluit.

Dat besluit heeft voor het lopende aanslagjaar eerst gevolg als het uiterlijk 31 maart van dat aanslagjaar vastgesteld en bekendgemaakt is; het heeft niet langer gevolg als het niet vóór 1 augustus van het bewuste aanslagjaar is bekrachtigd" (1).

Paragraaf 3.

In paragraaf 3, 1°, dient de tekst te worden aangevuld als volgt : "... op de plaats waar de belastingplichtige op 1 januari van het aanslagjaar zijn woonplaats heeft".

In de bepaling onder 2° dienen de woorden "op de plaats waar de houder van het toestel gevestigd is" te worden vervangen door de volgende tekst : "op de plaats waar het televisietoestel wordt gehouden en, wat het autoradiotoestel betreft, op de plaats waar de houder van dat toestel gevestigd is".

.../...

(1) Er zij op gewezen dat als de decreetgever besluit opcentiemen te heffen of kortingen toe te staan, hij zulks behoort te doen uiterlijk 31 december van het jaar waarin de inkomsten ontvangen zijn, ten einde schending te voorkomen van het beginsel dat de belastingwetten niet terugwerken.

Paragraaf 4.

In paragraaf 4, eerste lid, schrijve men aan het begin van dat lid : "Voor de toepassing van deze wet, worden de ontvangsten ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Het tweede lid luidt als volgt :

"Met ontvangsten inzake personenbelasting worden de ontvangsten bedoeld zoals vastgesteld per aanslagjaar".

Er wordt in overweging gegeven te schrijven :

"Onder ontvangsten inzake personenbelasting wordt verstaan het bedrag van de belasting voor het laatste aanslagjaar vastgesteld bij het verstrijken van de heffingstermijn, bepaald in het Wetboek van de inkomstenbelastingen" (1).

Het zijn immers de rechten die per aanslagjaar worden vastgesteld, en niet de ontvangsten. Deze worden per begrotingsjaar geboekt, zonder onderscheid naargelang van het jaar waarin de rechten ontstaan zijn, overeenkomstig de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

\+

\+ \+

Ten einde de artikelen 10 tot 16 bevattelijker te maken, wordt een nieuwe tekst voorgesteld.

.../...

---

(1) Zie thans artikel 264, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

"Artikel 10.-

§ 1. De berekening van het eerste gedeelte van de middelen geschiedt aan de hand van twee gegevens, waarvan het eerste steunt op de volgende basisbedragen :

- voor het Vlaamse Gewest :
  ... miljard frank;

- voor het Waalse Gewest :
  ... miljard frank;

- voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest :
  ... miljard frank.

§ 2. Vanaf het begrotingsjaar 1989 worden die bedragen jaarlijks aangepast volgens de verandering die het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen op jaarbasis te zien geeft ten opzichte van het overeenkomstige indexcijfer van het voorgaande jaar.

Voor die bewerking wordt de bedoelde verandering berekend in percent en in honderdsten (1) percent.

§ 3. Voor het begrotingsjaar 1989 worden de geïndexeerde bedragen in aanmerking genomen tot een beloop van 98 pct.

.../...

---

(1) of in duizendsten percent.

§ 4. Vanaf het begrotingsjaar 1990 worden de in paragraaf 2 bedoelde bedragen vervolgens in twee gedeelten gesplitst :

1° een gedeelte van 85,7 pct;

2° een gedeelte van 14,3 pct.

Artikel 11.-

§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 1990, en voor elk Gewest, wordt het in artikel 10, § 4, 2°, bedoelde gedeelte van 14,3 pct. in aanmerking genomen naar verhouding van negen opeenvolgende annuïteiten die overeenkomen met de aflossing van dat gedeelte en met de interest berekend op grond van de effectieve rentevoet van de eerste openbare lening met een langere looptijd dan 5 jaar die door de Staat in Belgische frank uitgegeven wordt tijdens het begrotingsjaar.

Voordat die rentevoet bekend is, geschiedt de voorlopige berekening op grond van de effectieve rentevoet van de laatste openbare lening van hetzelfde type.

§ 2. Voor de begrotingsjaren 1991 tot 1999 worden de annuïteiten betreffende de gedeelten van 14,3 pct. van de voorgaande jaren samengevoegd met de annuïteit van het lopende jaar.

.../...

Artikel 12.-

§ 1. De berekening van het eerste gedeelte van de middelen geschiedt bovendien aan de hand van een tweede gegeven waarbij wordt uitgegaan van de volgende basisbedragen :

- voor het Vlaamse Gewest :
  ... miljard frank;

- voor het Waalse Gewest :
  ... miljard frank;

- voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest :
  ... miljard frank.

§ 2. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen op de wijze bepaald in artikel 10, § 2.

§ 3. De aldus geïndexeerde bedragen worden in aanmerking genomen voor één derde tijdens het lopende jaar en voor één derde tijdens elk van de twee volgende jaren. In de loop van die twee jaren wordt de indexaanpassing herzien.

Artikel 13.-

§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 1989 en voor elk Gewest worden in artikel 12, § 3, bedoelde derdedelen in aanmerking genomen naar verhouding van tien opeenvolgende annuïteiten die overeenkomen met de aflossing van die delen en met de interest berekend tegen de in artikel 11, § 1, bepaalde rentevoet.

§ 2. Voor de begrotingsjaren 1990 tot 1999 worden de annuïteiten van de voorgaande jaren samengevoegd met de annuïteit van het lopende jaar.

§ 3. Elk jaar worden de in § 2 bedoelde annuïteiten en die welke voortkomen uit de toepassing van artikel 11, § 2, samengevoegd en in twee gedeelten verdeeld :

1° een gedeelte van 85,7 pct.;

2° een gedeelte van 14,3 pct.

Artikel 14.-

Voor elk Gewest worden de bedragen die overeenkomen met de in de artikelen 10, § 4, 1°, en 13, § 3, 1°, bedoelde gedeelten van 85,7 pct., samengevoegd en het aldus verkregen totaal wordt verminderd met het bedrag van de in artikel 45 bedoelde nationale solidariteitstussenkomst waarop het betrokken Gewest eventueel recht heeft.

Artikel 15.-

De bedragen die met toepassing van artikel 14 aan de drie Gewesten zijn toegekend, worden samengevoegd. De verhouding van dat totaalbedrag tot de totale ontvangsten inzake personenbelasting wordt uitgedrukt in percent met ... decimalen.

De theoretische toewijzing voor elk Gewest wordt verkregen door dat gemeenschappelijk percentage toe te passen op het bedrag van de ontvangsten inzake personenbelasting, volgens de gewestelijke lokalisatie ervan.

.../...

Artikel 16.-

Voor elk Gewest wordt een overgangscorrectie berekend.

Voor het begrotingsjaar 1990 is het basisbedrag van die correctie gelijk aan het verschil tussen de som die met toepassing van artikel 14 aan het Gewest toekomt en de in artikel 15, tweede lid, bedoelde theoretische toewijzing.

Voor het begrotingsjaar 1991 is de overgangscorrectie gelijk aan die van het begrotingsjaar 1990.

Voor elk van de jaren 1992 tot 1998 wordt ze ieder jaar geleidelijk verminderd met een achtste van dat bedrag.

Vanaf het begrotingsjaar 1999 wordt geen overgangscorrectie meer toegepast".

In de voorgestelde Franse tekst is het woord "attribution" vervangen door het woord "allocation". In alle artikelen van het ontwerp waar het woord "attribution" wordt gebruikt, moet dezelfde wijziging worden aangebracht.

Bovendien passe men artikel 18 aan als volgt :

"Artikel 18.-

Het eerste gedeelte van de middelen bestaat per Gewest uit :

1° de theoretische toewijzing bedoeld in artikel 15, tweede lid;

.../...

2° de overgangscorrectie bedoeld in artikel 16;

3° ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 32.

Artikel 32, § 3, tweede lid, bevat een wijzigingsbepaling die strekt tot aanvulling van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Aan die bepaling, die moet worden goedgekeurd met een bijzondere meerderheid, dient een afzonderlijk artikel te worden gewijd, dat samen met de andere wijzi-wijzigingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een plaats zou kunnen krijgen in titel IX van het ontwerp, waarvan het opschrift zou worden : "Opheffings- en wijzigingsbepalingen".

Bovendien zou de inleidende volzin als volgt moeten worden geredigeerd :

"In artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, wordt tussen het tweede en het derde lid het volgende lid ingevoegd : ...".

De andere bepalingen van het ontworpen artikel vormen een zelfstandige bepaling.

.../...

Het begin van paragraaf 1 moet als volgt worden geredigeerd :

"Wat de financiële tegemoetkoming betreft die is bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt het bedrag dat overeenstemt met ...".

In de paragrafen 1 en 4 zijn de termen "voltijds uitgedrukte" en "uitgedrukt in voltijdse eenheden" niet zonder meer duidelijk. Die paragrafen zouden aan duidelijkheid winnen als in het artikel een definitie werd gegeven van een "voltijds uitgedrukte arbeidsplaats".

Artikel 34.

In artikel 34, paragrafen 1 en 2, dienen in de Franse tekst de woorden "dans la région linguistique flamande" te worden vervangen door de woorden "dans la région de langue néerlandaise" en de woorden "dans la région linguistique française" door de woorden "dans la région de langue française".

Artikel 35.

Het begin van paragraaf 1 zou beter als volgt worden geredigeerd :

"De basisbedragen worden vastgesteld op : ...".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 39.

.../...

Artikel 45.

De bepalingen die op de nationale solidariteitstussenkomst betrekking hebben, zijn over diverse artikelen van het ontwerp gespreid, wat de aangelegenheid niet doorzichtiger maakt.

De nationale solidariteitstussenkomst is een financieringsmiddel (artikelen 1, § 2, 9 en 31) waarop aanspraak heeft het Gewest waarvan is vastgesteld dat de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner lager ligt dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het Rijk (artikel 45, § 1); die vaststelling wordt gedaan op de wijze bepaald in artikel 8, § 4.

Het bedrag van de aan een Gewest toe te kennen nationale solidariteitstussenkomst wordt ingeschreven in de rijksmiddelenbegroting (artikel 64) en door de diensten van het Ministerie van Financiën in twaalfden aan het Gewest uitbetaald (artikel 50, § 1, laatste lid).

+

In paragraaf 1 dient te worden verduidelijkt dat de nationale solidariteitstussenkomst, die in bepaalde gevallen kan worden toegekend, betrekking heeft op de periode van een jaar. Bovendien is het aangewezen het bepaalde in paragraaf 3 in paragraaf 1 op te nemen, dat dan zou beginnen als volgt :

.../...

"§ 1. Vanaf het begrotingsjaar 1990 wordt jaarlijks een nationale solidariteitstussenkomst toegekend aan het Gewest waarvan ... (voorts zoals in het ontwerp)".

De bepaling van paragraaf 4 kan men beter samenvoegen met die welke in paragraaf 2 is vervat. Paragraaf 2 zou dan luiden als volgt :

"Het basisbedrag van de nationale solidariteitstussenkomst bedraagt 468 frank per inwoner en per procentpunt dat de gemiddelde opbrengst lager ligt. De gemiddelde opbrengst wordt berekend op basis van de cijfers vastgesteld overeenkomstig artikel 8, § 4.

Vanaf het begrotingsjaar 1989 ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 46.

Artikel 46 heeft betrekking op de leningen welke de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen aangaan. Deze bepalingen komen in de plaats van die welke thans vervat zijn in artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Volgens de gemachtigde ambtenaar vallen buiten het stelsel dat in artikel 46 is georganiseerd, de leningen bij Belgische financiële instellingen met een looptijd van ten hoogste een jaar en die niet gematerialiseerd zijn door de uitgifte van effecten. Volgens de memorie van toelichting moeten zodanige operaties worden beschouwd als een soort van overbruggingskrediet ter financiering van voorbijgaande thesaurietekorten. Het kan aanbeveling verdienen het ontwerp zelf op dat punt aan te vullen.

+

.../...

Volgens de bepaling van paragraaf 3 kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten privé-leningen in Belgische franken op de Belgische kapitaalmarkt en kortlopende effecten in Belgische franken in België uitgeven, onder de enkele verplichting dat de Minister van Financiën ter zake moet worden geïnformeerd. De tekst vervolgt evenwel dat de modaliteiten van de mededeling en de inhoud van de informatie het voorwerp uitmaken van een overeenkomst tussen de Minister van Financiën en de Executieven.

Uit de memorie van toelichting mag worden afgeleid en door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd dat de bedoelde meldingsplicht onmiddellijk van kracht wordt bij de inwerkingtreding van deze wet, ook indien de zoëven vermelde overeenkomst nog niet is gesloten. In afwachting van het gesloten zijn van die overeenkomst zouden volgens de gemachtigde ambtenaar de Gewesten en de Gemeenschappen ertoe gehouden zijn aan de Minister van Financiën hun beslissing omtrent de plaatsing van een lening en het tijdstip waarop deze zou geschieden, te laten kennen. Dat staat niet in het ontwerp.

+

Volgens de bepalingen van paragraaf 5 zijn de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten onderworpen aan de regels "vermeld in §§ 2 en 4".

.../...

Vraag is of uit die bepaling mag worden afgeleid dat ter zake van leningen bedoeld in paragraaf 3 de bedoelde openbare instellingen geen leningsmogelijkheid hebben dan wel of zij dat soort van leningen mogen plaatsen zonder dat zij tot enige meldingsplicht gehouden zijn.

Omtrent die bepaling van paragraaf 5 verduidelijkt de memorie van toelichting dat men onder instellingen van openbaar nut moet verstaan de instellingen van openbaar nut "in de zin van de wet van 16 maart 1954". De gemachtigde ambtenaar heeft eraan toegevoegd dat bedoeld zijn alle instellingen van openbaar nut die van een Gemeenschap of een Gewest afhangen, met uitzondering van de gewestelijke investeringsmaatschappijen en de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen.

Bij paragraaf 5 dient ten slotte nog de volgende opmerking te worden gemaakt.

De voorwaarden waaronder instellingen van openbaar nut leningen kunnen aangaan zijn thans bepaald in artikel 12 van de wet van 16 maart 1954. De bepalingen van het ontwerp komen duidelijk in de plaats van die welke in dat artikel 12 zijn opgenomen. De overgangsbepaling die door de wet van 8 augustus 1988 als een artikel 96 in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ingevoegd en waarbij is bepaald dat de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 van toepassing blijven op de instellingen van openbaar nut die afhangen van een Gemeenschap of van een Gewest zolang zij niet worden gewijzigd door de betrokken Gemeenschap of het Gewest, moet dan ook met die beperking worden gelezen.

.../...

Een zelfde opmerking is van overeenkomstige toepassing op de bepaling vervat in artikel 47, § 2, tweede lid, naar luid waarvan de instellingen van openbaar nut die van een Gemeenschap of een Gewest afhangen, ter zake van de organisatie van de controle door het Rekenhof zich te richten hebben naar de algemene bepalingen die door de nationale wetgever zullen worden vastgesteld.

+

In artikel 46, § 6, wordt voorzien in de oprichting, binnen de Hoge Raad van Financiën, van een afdeling "Financieringsbehoeften van de overheid". Deze afdeling heeft een adviserende bevoegdheid en telt twaalf leden, benoemd door de Koning op de voordracht van de Ministers van Financiën en van Begroting. De helft van die leden moet worden voorgedragen op voorstel van de Executieven. De tekst bepaalt niet hoeveel leden door elk van de Executieven mogen worden voorgesteld. Hierbij mag men opmerken dat de Vlaamse Executieve zowel voor de Vlaamse Gemeenschap als voor het Vlaamse Gewest optreedt.

.../...

De Hoge Raad van Financiën is, met toepassing van het bepaalde in artikel 28 van de herstelwet van 10 februari 1981, gereorganiseerd bij een koninklijk besluit van 16 april 1981. De inrichting van de Hoge Raad is verder geregeld in een eigen reglement van orde.

Wanneer artikel 46, § 6, wet zal zijn geworden, komt men tot de eigenaardige toestand dat binnen de Hoge Raad, die onderwerp is van een koninklijk besluit en waarvan de werking nader geregeld is in een reglement van orde, een afdeling wordt ingericht die onderwerp is van een bijzondere wet. Aldus zouden de inrichting en de werking van de Hoge Raad gespreid zijn over een bijzondere wet, een koninklijk besluit en een reglement van orde.

Men zou die stand van zaken kunnen vermijden door in dit ontwerp enkel de algemene beginselen in te schrijven en de uitwerking ervan over te dragen aan de Koning.

+

Naar luid van paragraaf 7, eerste lid, kan de Koning op advies van de afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, ertoe besluiten de leningsmogelijkheid van een Gemeenschap of een Gewest te beperken.

.../...

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 1 zijn de leningen een financieringsmiddel waarop door de Gemeenschappen en de Gewesten een beroep kan worden gedaan. Zij behoren dus tot het financieringsstelsel bedoeld in artikel 59bis, § 6, en artikel 115, derde lid, van de Grondwet, zoals die bepalingen op 7 en 15 juli 1988 zijn vastgesteld.

Met de bepaling van het ontwerp wordt aan de Koning de mogelijkheid geboden de uitoefening van de bedoelde leningsmogelijkheid voor twee jaar te beperken. Om in de lijn, minstens in de geest van de aangehaalde grondwetsartikelen te blijven, past het dat in het ontwerp de gevallen worden aangeduid waarin de Koning van de Hem verleende bevoegdheid gebruik kan maken, alsmede het volume in de leningsmogelijkheid dat de Koning tijdelijk aan de Gemeenschappen en de Gewesten kan ontnemen.

+

Luidens artikel 46, § 8, moeten de Gemeenschappen en de Gewesten jaarlijks bij hun middelenbegroting een staat van hun uitstaande schuld voegen. Volgens het derde lid van die paragraaf gaat het om "alle verbintenissen van de Gemeenschappen en Gewesten, met inbegrip van de verbintenissen van instellingen waarvan de financiële dienst de begroting van de Gemeenschappen en Gewesten bezwaart".

Blijkbaar gaat het om de financiële verbintenissen die tot de directe en de indirecte staatsschuld worden gerekend. Vraag is of met de aangehaalde tekst de Gemeenschappen en de Gewesten verplicht zijn ook het bedrag van hun eventuele borgstellingen te doen kennen.

.../...

Artikel 47.

Volgens paragraaf 2 zullen in een gewone wet de algemene bepalingen worden opgenomen die van toepassing zijn op de begrotingen en de comptabiliteit van de Gemeenschappen en de Gewesten, op de organisatie van de controle door het Rekenhof en op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies.

Bepalingen als die welke in deze paragraaf zijn vermeld, maken niet noodzakelijk deel uit van het financieringsstelsel bedoeld in de artikelen 59bis, § 6, en 115 van de Grondwet.

Niettemin houden die bepalingen een beperking in op de wijze waarop de Gemeenschappen en de Gewesten de hun toegekende bevoegdheden kunnen uitoefenen. Zij komen aldus op het vlak van de artikelen 59bis, §§ 2 en 2bis, en 107quater van de Grondwet.

Daaruit zou moeten volgen dat minstens de essentie van hetgeen de algemene bepalingen betreffende de begroting, de rekeningen, de comptabiliteit, de controle en de subsidieregeling behelzen, in dit ontwerp moet worden opgenomen.

Om dezelfde reden werden trouwens destijds de overeenstemmende regels van begrotings- en rekeningenbeheer opgenomen in artikel 13, §§ 1, 2, 4 en 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (Gedr. St., Senaat, 1979, nr. 260/1, p. 9 en 37).

.../...

Artikel 48.

Volgens artikel 48 kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten voor de organisatie van hun administratieve en begrotingscontrole een beroep doen op de inspecteurs van financiën. Volgens diezelfde tekst worden de Executieven bij de organisatie van dat korps betrokken. Niettemin blijven de inspecteurs van financiën rijksambtenaren.

Uit die tekst kan niet worden afgeleid wie de financiële lasten, inzonderheid de weddelasten, zal dragen van de inspecteurs van financiën die ter beschikking van een Gemeenschap of een Gewest zijn gesteld.

Voorts moet worden opgemerkt dat de bepalingen betreffende de administratieve controle en de begrotingscontrole, zoals geregeld in het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, thans hun determinerende rechtsgrond vinden in artikel 32bis van de wet van 28 juni 1963 op de Rijkscomptabiliteit, dat in deze wet werd ingevoegd bij artikel 81 van de programmawet van 2 juli 1981. Uit de combinatie van die wetsbepaling met artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgt dat zij van toepassing zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Luidens artikel 66, eerste lid, van het ontwerp zijn de bepalingen van de wet van 28 juni 1963 niet meer van toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten vanaf de inwerkingtreding van de wet die overeenkomstig artikel 47, § 2, van het ontwerp, de algemene bepalingen inzake de begroting, de rekeningen en de comptabiliteit vaststelt.

.../...

In het ontwerp is evenwel geen overgangsbepaling voorzien voor het geval dat de in artikel 47, § 2, bedoelde wet van kracht wordt vooraleer de Gemeenschappen of de Gewesten hun eigen administratieve controle en begrotingscontrole hebben georganiseerd.

Bij de bespreking van artikel 66 wordt een tekstvoorstel gedaan om deze mogelijke leemte op te vullen.

Artikel 50.

In het eerste lid van paragraaf 1 schrijve men : "De middelen bedoeld in titel II, die krachtens een internationaal verdrag aan ...".

In het derde en het vierde lid zal men preciseren dat het gaat om een "twaalfde van het begrote bedrag" van de bedoelde middelen.

In fine van het derde lid schrappe men bovendien de woorden "van de boeking".

.../...

Artikel 51.

Volgens de paragrafen 1 en 2 worden de participaties en vorderingen van de Nationale Maatschappij voor de Herstructurering van de Nationale Sectoren (NMNS) en de financiële middelen die overeenstemmen met de saldi van de reconversie-enveloppes die op de datum van de inwerkingtreding van de wet nog bestaan, naargelang van het geval overgedragen aan het Fonds voor de Herstructurering van de Nationale Sectoren in het Vlaamse Gewest (FNSV), aan het Fonds pour la restructuration des Secteurs nationaux en Région walonne (FSNW) en aan de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB).

Volgens paragraaf 3 zijn de laatstgenoemde instellingen ertoe gehouden, in ruil voor de verkregen participaties, vorderingen en financiële middelen, aan de NMNS aandelen over te dragen voor een waarde die overeenstemt met die van de ontvangen aandelen (participaties), vorderingen en financiële middelen.

In het ontwerp wordt niet bepaald door wie en op grond van welke criteria de waarde van de aan de NMNS over te dragen aandelen zal worden bepaald.

In de memorie van toelichting wordt weliswaar verwezen naar een tussenkomst van de bedrijfsrevisoren voor het bepalen van de waarde van de participaties en schuldvorderingen welke door de NMNS worden overgedragen, maar over de wijze van berekenen van de waarde van de aandelen die door het FNSV, het FSNW en de GIMB worden afgestaan, wordt niets vermeld.

.../...

Omdat vooral dit laatste een bron van betwistingen kan zijn, zou het aanbeveling verdienen het ontwerp zelf op die punten aan te vullen.

+

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar moet aan de in paragraaf 1 gehanteerde term "participaties" een ruimere draagwijdte worden toegekend dan die welke die term heeft in artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 17 september 1982 betreffende de oprichting van de NMNS.

Het kan daarom de voorkeur verdienen in het eerste lid van paragraaf 1 de term "participaties" te vervangen door "aandelen", welke term overigens in het derde lid van paragraaf 1 en in paragraaf 3 wordt gebruikt.

+

Om uit te maken aan welke instelling de aandelen en vorderingen van de NMNS moeten worden overgedragen (het FNSV, het FSNW of de GIMB) moet luidens paragraaf 1 rekening gehouden worden met de plaats waar de ondernemingen, waarin de NMNS aandelen heeft of waarop de schuldvorderingen betrekking hebben, "gevestigd" zijn.

Uit die tekst kan men niet afleiden of het gaat om de vestiging van de hoofdzetel dan wel om de exploitatiezetel. Het ontwerp zou op dat punt moeten worden verduidelijkt.

+

.../...

In de Nederlandse tekst van het laatste lid van paragraaf 1 vervange men "opsomming" door "inventaris".

+

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de Regering, wordt in paragraaf 2 met de term "fondsen" niet alleen het FNSV en het FSNW bedoeld, maar tevens de GIMB.

De tekst behoort in die zin te worden aangevuld.

+

In fine van het eerste lid van paragraaf 2 vervange men "bestemd" door "aangewend".

+

In de Nederlandse tekst van paragraaf 4 schrijve men "... draagt alle aandelen over, die zij bezit in de instellingen ..." in plaats van "... alle aandelen over, die zij aanhoudt in de instellingen ...".

+

Krachtens paragraaf 6 dienen in artikel 12 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren de woorden "de Staat" te worden vervangen door "het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (niet : Gebied), ieder voor wat betreft de ondernemingen die op zijn grondgebied zijn gevestigd".

.../...

Blijkens zijn vierde lid werkt het vermelde artikel 12 terug tot 5 augustus 1978. De wijziging die artikel 51, § 6, van het ontwerp, in artikel 12 aanbrengt, zou zó kunnen worden geïnterpreteerd dat de door de Staat in het verleden verworven aandelen en obligaties aan de Gewesten zullen moeten worden overgedragen, terwijl, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, aan die bepaling van het ontwerp uitsluitend de bedoeling ten grondslag ligt tot uitdrukking te brengen dat de Gewesten in de toekomst de bevoegdheden van de Staat, zoals die in artikel 12 van de wet van 5 maart 1984 liggen vervat, zullen uitoefenen, zonder dat dit enige overdracht van aandelen of obligaties noodzaakt. De gemachtigde van de Regering wees er daarenboven op dat op dit ogenblik de Staat geen aandelen of obligaties bedoeld in artikel 12, meer bezit.

De precieze draagwijdte van paragraaf 6 zou duidelijker tot uiting komen indien hij als volgt werd gesteld :

"Vanaf 1 januari 1989 worden de in artikel 12 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren bedoelde bevoegdheden van de Staat uitgeoefend door het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, ieder voor wat betreft de ondernemingen die op zijn grondgebied zijn gevestigd".

+

.../...

In paragraaf 8, tweede lid, vermelde men het volledig opschrift van de wet van 23 augustus 1948 "strekkende tot het in stand houden en het uitbreiden van de koopvaardij- en de vissersvloot en de scheepsbouw en houdende instelling te dien einde, van een Fonds voor het uitreden en het aanbouwen van zeeschepen".

+

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het eerste en het tweede lid van paragraaf 9 vervange men, overeenkomstig artikel 26 van de wet van 16 december 1851 betreffende de voorrechten en hypotheken, de woorden "speciaal voorrecht" door "bijzonder voorrecht".

In de Franse tekst van dezelfde bepaling vervange men het woord "émis" door "conclue".

In dezelfde paragraaf 9 is er in het eerste lid, 2°, en in het tweede lid, 2°, een discordantie tussen de Franse tekst waar sprake is van "actions et parts" en de Nederlandse tekst die alleen op "aandelen" betrekking heeft. Volgens de gemachtigde van de Regering verdient de Nederlandse tekst de voorkeur.

In die Nederlandse tekst vervange men het woord "vervallen" door "vaststaande" en het woord "aanhoudt" door "bezit".

+

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de Regering zou paragraaf 10 moeten worden aangevuld met een bepaling in de zin van artikel 51, § 1, tweede lid, om de onmiddellijke tegenstelbaarheid van de overdracht van de vorderingen van het Fonds voor het Scheepskrediet te regelen, des te meer daar het gaat om vorderingen op privé-bedrijven.

+

Ten slotte kan erop worden gewezen dat in de memorie van toelichting een doorlopende discordantie voorkomt tussen de Franse en de Nederlandse tekst, waar het de verwijzingen naar de onderscheiden paragrafen van artikel 51 betreft.

.../...

Artikel 52.

Dit artikel strekt ertoe een aantal roerende en onroerende goederen van de Staat, door de wet zelf, al naar het geval aan de Gemeenschappen en de Gewesten over te dragen.

In paragraaf 5 wordt gesteld dat de Gemeenschappen en de Gewesten de rechten en verplichtingen van de Staat overnemen, die op de overgedragen goederen betrekking hebben.

Ook in artikel 56, § 1, wordt een dergelijke bepaling opgenomen met betrekking tot de bevoegdheden die door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 aan de Gemeenschappen en de Gewesten worden toegekend.

Aan de Raad van State kon niet worden duidelijk gemaakt welke de verhouding is tussen de bepalingen van artikel 52, § 5, en die van artikel 56, § 1.

+

In paragraaf 1 dienen de woorden "gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988" te worden weggelaten.

+

In paragraaf 3 vervange men, in het eerste en het tweede lid, de woorden "... die verworven of gebouwd werden ... door of krachtens ..." door "... die verworven of gebouwd werden ... ingevolge ...".

In het eerste lid bestaat er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waarin sprake is respectievelijk van "beraadslagingen na 1 augustus 1975" en "délibérations posterieures au 1er janvier 1975".

Men schrijve in de Nederlandse tekst van paragraaf 3 "... voor de Gewestelijke Vlaamse, Waalse en Brusselse aangelegenheden ...".

In fine van het eerste lid van dezelfde paragraaf 3 kunnen de woorden "gewijzigd bij de wetten van 19 juli 1977 en 5 juli 1979, gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 20 juli 1979 en gewijzigd bij de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980" zonder bezwaar worden weggelaten.

De bepaling van paragraaf 3, tweede lid, 2°, dient als volgt te worden geredigeerd :

"hetzij ingevolge beraadslagingen na 1 januari 1980 van de ministeriële comités voor de Nederlandse Gemeenschap en voor de Franse Gemeenschap, ingesteld door de wet van 5 juli 1979".

+

Paragraaf 4, eerste lid, heeft, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, een met artikel 51, § 1, tweede lid, van het ontwerp, vergelijkbare draagwijdte. Het verdient bijgevolg aanbeveling een analoge formulering te hanteren.

+

Naar analogie met het bepaalde in artikel 56, § 1, laatste lid, schrijve men in paragraaf 7 "kan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest de Staat bij de zaak betrekken en kan deze laatste steeds in de zaak tussenkomen".

Artikel 53.

De overdracht van de verplichtingen van de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant naar de Gewesten zal blijkens de memorie van toelichting worden geregeld "rekening houdend met de bijdragen die zij vroeger leverden voor zijn financiering". Volgens de gemachtigde van de Regering zou dit er concreet op neerkomen dat de bestaande schuldenlast van de Gewestelijke Economische Raad zou worden verdeeld over de Gewesten in functie van de ongelijkmatige bijdrage die ieder van hen in de voorbije jaren heeft geleverd met het oog op de beheersing of vermindering van die schuldenlast.

Dat blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

+

Ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst, schrijve men in de Nederlandse tekst van paragraaf 3 "... na overleg met de representatieve vakorganisaties van het personeel ...".

+

Men redigere de eerste zin van paragraaf 6 als volgt :

"De bepalingen van de wet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie worden, op de datum van inwerkingtreding van het in paragraaf 1 bedoelde koninklijk besluit, opgeheven voor zover ze betrekking hebben op de Gewestelijke Economische Raad voor Brabant".

Artikel 54.

Men schrijve in de inleidende zin "... van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ...".

+

Voortgaande op de toelichtingen verstrekt door de gemachtigde van de Regering, kan de bepaling van de ontworpen paragraaf 2 van artikel 91bis als volgt worden geredigeerd :

.../...

"De Koning bepaalt, na overleg met de representatieve vakorganisaties van het personeel, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de datum en de regelen omtrent de overgang van het personeel van de Fondsen bedoeld in § 1.

De bepalingen van artikel 88, § 2, zijn van overeenkomstige toepassing op die overgang".

+

Paragraaf 3 is als volgt gesteld :

"De Koning regelt ook bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten, alle aangelegenheden waaraan de overplaatsing of de opheffing van de Fondsen bedoeld in paragraaf 1 aanleiding geven".

In zoverre de ontworpen bepaling betrekking heeft op de overgang van het personeel, is deze bepaling een overlapping met het bepaalde in paragraaf 2.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de Koning wordt belast met het regelen van de opheffing van de bedoelde Fondsen, terwijl noch in het ontwerp, noch in enige andere wetsbepaling uitdrukkelijk in die afschaffing van de Fondsen wordt voorzien, alhoewel twee van die Fondsen openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn.

.../...

Artikel 55.

Het eerste lid van dit artikel redigere men als volgt :

"In artikel 18, § 4, van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden de woorden "artikel 14" geschrapt".

+

In het ontworpen artikel 18, § 5, schrijve men "... behalve wat het personeel van de Fondsen betreft" in plaats van "... behalve wat het personeel van het Fonds betreft".

Artikel 56.

Het tweede lid van paragraaf 1 zal, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, worden aangevuld met de opsomming van de openbare instellingen die de in die bepaling bedoelde leningen hebben aangegaan.

Men late het vierde lid van paragraaf 1 als volgt aanvangen :

"Onverminderd het bepaalde in § 2, blijft de Staat gebonden door de contractuele verplichtingen ...".

Luidens het zesde lid van paragraaf 1 blijft de Staat gebonden door de "... verplichtingen die bestaan op de datum van de inwerkingtreding van deze wet en waarvan de betaling, wat de vaste uitgaven betreft, eisbaar was vóór die datum" (hetzij vóór 1 januari 1989).

In zoverre de door die bepaling bedoelde "vaste uitgaven" ook de wedden van over te hevelen personeelsleden van het Rijk zouden omvatten, dient de aandacht gevestigd te worden op het bepaalde in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 279 van 30 maart 1984 betreffende de betaling na vervallen termijn van de wedden van sommige personeelsleden van de openbare sector, bekrachtigd bij de wet van 6 december 1984, welke bepaling luidt als volgt :

> "Artikel 2. De wedde van de in artikel 1 bedoelde personeelsleden wordt vanaf de maand juli 1984 na vervallen termijn betaald, met name op de laatste werkdag van de maand behalve de betaling van de wedde van de maand december die plaats heeft op de eerste werkdag van de maand januari van het volgend jaar.
>
> Dit geldt eveneens voor de toelagen alsook voor alle andere elementen van de bezoldiging die terzelfdertijd als de wedde worden betaald.
>
> De betaling van de kinderbijslagen is nochtans niet bedoeld bij dit artikel".

Krachtens de geciteerde bepaling is de betaling van de wedden pas eisbaar op de eerste werkdag van januari (nl. op 2 januari).

De vraag rijst of bij de redactie van het ontwerp met die bijzondere regeling rekening is gehouden, want uit de tekst zoals hij gesteld is, zou voortvloeien dat de wedden voor december 1988 van het desbetreffende overgedragen personeel ten laste van de Gemeenschappen en de Gewesten zouden zijn.

+

Luidens paragraaf 3, tweede lid, kunnen de artikelen 1, 2 en 8 van de eerdervermelde wet van 5 maart 1984 - welke wetsbepalingen volgens het eerste lid van paragraaf 3 "van toepassing blijven" - niet worden gewijzigd dan bij de meerderheid vermeld in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet.

Volgens de gemachtigde van de Regering wordt met die bepaling bedoeld de vermelde wetsbepalingen te verheffen tot bepalingen die beschouwd moeten worden met een bijzondere meerderheid te zijn aangenomen, ter voldoening aan de artikelen 59, § 6, en 115 van de Grondwet luidens welke het financieringsstelsel van de Gemeenschappen en de Gewesten moet worden vastgesteld bij wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid.

Het procédé dat in het ontwerp wordt aangewend volstaat evenwel niet om aan de vermelde grondwettelijke voorschriften te voldoen, mede gelet op het bepaalde in de artikelen 41 en 42 van de Grondwet, waarvan het eerste een artikelsgewijze stemming voorschrijft en het tweede het recht om de artikelen te wijzigen en te splitsen waarborgt (1).

.../...

---

(1) Zie 's Raads advies van 26 oktober 1988 omtrent het ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof (Gedr. St., Senaat, 1988-1989, nr. 483-1, blz. 69).

Bijgevolg dienen de bedoelde bepalingen van de wet van 5 maart 1984 in het ontwerp in hun geheelheid opnieuw te worden opgenomen, zo nodig in een aangepaste versie.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 73 van het ontwerp.

Artikel 57.

Men redigere paragraaf 1, eerste lid, als volgt :

"Onverminderd de toepassing van deze wet wordt jaarlijks, in de Rijksbegroting, voor de Gemeenschappen een krediet ingeschreven voor de financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt".

+

Paragraaf 2 bepaalt dat de in paragraaf 1, tweede lid, vastgestelde bedragen van 1.200 miljoen voor de Franse Gemeenschap en van 300 miljoen voor de Vlaamse Gemeenschap, voor het begrotingsjaar 1990 en voor elk van de volgende begrotingsjaren aangepast worden aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen.

Uit die tekst zou men kunnen afleiden dat de vermelde bedragen voor de begrotingsjaren die volgen op dat van 1990 onveranderd behouden blijven - indexaanpassingen daargelaten -, ongeacht het aantal buitenlandse studenten die in België universitair onderwijs volgen.

.../...

Vraag is of zulks overeenstemt met de bedoeling van de Regering.

Artikel 58.

Gelet op de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de Regering, dienen in het eerste lid van dit artikel de woorden "... gemeenten die op hun grondgebied eigendommen opnemen die zijn vrijgesteld van de onroerende voorheffing" te worden vervangen door "... de gemeenten op het grondgebied waarvan zich eigendommen bevinden die zijn vrijgesteld van de onroerende voorheffing".

+

Het tweede lid staat, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, in verband met het derde lid, in die zin dat, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, het krediet zal moeten worden aangewend voor de aflossing, door het Gewest, van een lopende lening ten voordele van de Brusselse gemeenten. Het zou bijgevolg logisch zijn en het wordt door de gemachtigde van de Regering bijgetreden om het tweede lid en het derde lid onderling van plaats te wisselen.

Voor zover de hiervoren bedoelde regeling zou moeten worden geacht deel uit te maken van het financieringsstelsel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zou ze niet te verenigen vallen met artikel 115 van de Grondwet, luidens welke bepaling het zaak is van de Gewesten om over de aanwending van hun ontvangsten te beslissen, althans en voor zover de nationale overheid aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een injunctie zou geven in de zin van de toelichting welke door de gemachtigde van de Regering is verstrekt.

.../...

Artikelen 61, 62 en 63.

I. ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 61 voorziet in de oprichting van rechtscolleges die kennis zullen hebben te nemen van de geschillen tussen de partijen die contracterende partij zijn bij elk van de akkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 62 bevat overgangsmaatregelen die erop gericht zijn het rechtsvaccüm op te vullen dat zich kan voordoen tussen 1 januari 1989, dat is de datum van de inwerkingtreding van artikel 92bis van de bijzondere wet, en de datum waarop de in dat artikel bedoelde verplichte samenwerkingsakkoorden van kracht worden.

Artikel 63 voegt in het ontwerp van bijzondere wet op het Arbitragehof een artikel 124bis in.

Die drie artikelen hebben niets te maken met de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Bepaaldelijk artikel 63 moet het onderwerp worden van een amendement op het bij de Senaat ingediende ontwerp van bijzondere wet.

.../...

II. ONDERZOEK VAN DE ONTWORPEN BEPALINGEN.

Artikel 61.

Artikel 92bis van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen regelt de samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Die samenwerking geschiedt door middel van akkoorden die eerst gevolg hebben nadat zij, al naar het geval, bij wet of decreet goedgekeurd zijn.

Maakt paragraaf 1 van dat artikel het gewoon mogelijk akkoorden te sluiten die, in het algemeen, slaan op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten of instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden of het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, de paragrafen 2 en 3, van hun kant, stellen het sluiten van zulke akkoorden voor een aantal aangelegenheden verplicht.

Artikel 61 van het ontwerp vult het meergenoemde artikel 92 van de bijzondere wet van 8 augustus 1981 aan met een paragraaf 4. Het stelt "colleges van scheidsrechters" in. Er zullen evenveel colleges van scheidsrechters zijn als akkoorden; het college zal "als enige instantie bevoegd zijn voor het beslechten van elk geschil tussen de contracterende partijen tengevolge van de uitlegging of de uitvoering van deze akkoorden, met uitzondering van de bevoegdheidsproblemen".

Ten onrechte wordt in het ontwerp met het begrip arbitrage gewerkt en voorzien in de oprichting van scheidsrechterlijke colleges.

.../...

Uit artikel 1 van de Europese Overeenkomst houdende een eenvormige wet inzake arbitrage, goedgekeurd bij de wet van 4 juli 1972, volgt immers dat het beroep op arbitrage facultatief is.

Het is stellig zo dat artikel 1676 van het Gerechtelijk Wetboek, hierin ingevoegd door de wet van 4 juli 1972, na onder punt 2 aan publiekrechtelijke rechtspersonen verbod tot het sluiten van arbitrageovereenkomsten te hebben opgelegd, mogelijk maakt dat de wetgever op dat verbod uitzonderingen stelt, maar, al kan de wet die rechtspersonen aldus machtiging verlenen om zulke overeenkomsten aan te gaan, hun de verplichting daartoe opleggen vermag zij niet.

Waar het de publiekrechtelijke rechtspersonen ertoe verplicht in de akkoorden als bedoeld in de paragrafen 2 en 3 van artikel 92 van de voormelde wet te voorzien in een beroep op arbitrage ter beslechting van de uit die akkoorden ontstane geschillen, vertekent het ontworpen artikel het begrip arbitrage, dat er wezenlijk in bestaat partijen vrij te laten om hun geschil voor een gerecht te brengen dat zij in gemeenschappelijk overleg samenstellen, veeleer dan voor de door de Staat georganiseerde rechtscolleges.

In het ontworpen artikel moeten de woorden "college van scheidsrechters", "scheidsrechter" of "derde scheidsrechter" dan ook worden geschrapt en vervangen door "rechtscollege" en "lid (van dat rechtscollege)". Het ontworpen artikel richt immers onmiskenbaar rechtscolleges op want de gewezen beslissing heeft volgens het elfde lid gezag van gewijsde.

.../...

De grondwettigheid van zulke rechtscolleges lijkt niet te kunnen worden betwist. De geschillen die hun ter kennisneming zullen staan, hebben geen burgerlijke rechten tot onderwerp. Aangezien ze uitspraak zullen hebben te doen in een nieuwsoortig contentieux, zijn ze geen buitengewone commissies of rechtbanken waarvan de oprichting verboden wordt door artikel 94 van de Grondwet.

De beoogde bepalingen kunnen in beginsel niet het onderwerp van een bijzondere wet zijn. Uit artikel 94 van de Grondwet blijkt immers dat "geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet". De grondwetsbepalingen die aanneming van wetten met een bijzondere meerderheid voorschrijven, moeten strikt worden uitgelegd. Nu is het zó dat de Grondwet het optreden van de gewone wetgever inzake oprichting van rechtscolleges enkel uitgesloten heeft in artikel 107ter, § 2, nieuw, dat betrekking heeft op het Arbitragehof. De ontworpen bepalingen moeten in beginsel dan ook losgemaakt worden van het onderhavige ontwerp en in een gewone wet staan.

Wel moeten in een bijzondere wet komen, die bepalingen van het ontwerp waarbij aan de Gemeenschappen en de Gewesten nieuwe verplichtingen worden opgelegd, met name :

- het beginsel van de oprichting van de bedoelde rechtscolleges;

- in paragraaf 4, tweede lid, de bepaling die partijen verplicht een lid aan te wijzen voor het rechtscollege dat de geschillen zal hebben te beslechten;

.../...

- in paragraaf 4, derde lid, de bepaling volgens welke de akkoorden moeten voorzien in de aanwijzing van leden (buiten de voorzitter) van het voormelde rechtscollege;

- in paragraaf 4, vierde lid, de bepaling die bevoegdheden opdraagt aan de voorzitter van het Arbitragehof;

- in paragraaf 4, dertiende lid, de bepaling dat de uitspraken van het rechtscollege niet vatbaar zijn voor beroep;

- het laatste lid van paragraaf 4, dat betrekking heeft op de werkingskosten van het rechtscollege.

Bij de bepalingen die opgenomen moeten worden in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is het volgende op te merken.

Het eerste lid van paragraaf 4 belast het rechtscollege met het scheidsrechterlijk beslechten van geschillen die betrekking hebben op de uitlegging of op de uitvoering van een samenwerkingsakkoord "met uitzondering van de bevoegdheidsproblemen".

Krijgt het rechtscollege naar aanleiding van een geschil uitspraak te doen over bevoegdheidsproblemen die rijzen bij wetgevende teksten, dan moet het artikel 107ter, § 2, derde lid, van de Grondwet en artikel 27 van de ontworpen bijzondere wet op het Arbitragehof toepassen.

Voor het geval dat het bevoegdheidsprobleem zou rijzen in verband met verordenende teksten of individuele beslissingen is bij de huidige stand van de wetgeving niet voorzien in prejudiciële verwijzing.

.../...

Men zou de ontworpen bepaling zó kunnen wijzigen dat de woorden "met uitzondering van bevoegdheidsproblemen" eruit weggelaten worden. Er zou dan van rechtswege verwijzing naar het Arbitragehof blijven gelden in die gevallen waarin zulk een verwijzing georganiseerd is door de Grondwet en door de bijzondere wet. Wat de in verband met verordenende of individuele handelingen rijzende bevoegdheidsproblemen betreft, deze zouden worden beslecht door de rechtscolleges zelf krachtens het beginsel dat de rechter die over de eis oordeelt ook diegene is die oordeelt over de exceptie.

Indien de Regering meent dit beginsel niet te moeten toepassen, zou het eerste lid kunnen worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de verwijzing naar een ander rechtscollege, dat in het ontworpen artikel zou moeten worden aangewezen. Bovendien zou de verwijzingsprocedure moeten worden geregeld.

Derde lid.

In paragraaf 4 lijkt er een tegenstrijdigheid te zijn tussen het derde lid, volgens hetwelk de akkoorden "op straffe van nietigheid" voorzien in de aanwijzing van scheidsrechters (die geen voorzitter zijn) en het vierde lid, dat de voorzitter van het Arbitragehof ermee belast die scheidsrechters aan te wijzen wanneer de partijen in gebreke blijven.

.../...

Uit de toelichting die de gemachtigde van de Regering heeft verstrekt, blijkt dat die akkoorden niet moeten bepalen welke personen worden aangewezen voor het college van scheidsrechters maar dat ze wel moeten aangeven hoe die aanwijzing geschiedt.

De tekst van het derde lid zou in die zin moeten worden verduidelijkt.

Dertiende lid.

Luidens het dertiende lid "(kan) tegen de door het college gewezen beslissingen geen enkel beroep worden aangetekend en (zijn) zij van rechtswege uitvoerbaar". Een zodanige bepaling wijkt af van artikel 1710 van het Gerechtelijk Wetboek. Die afwijking is maar denkbaar als de uitspraken van de rechtscolleges slechts het betrekkelijke gezag van het rechterlijk gewijsde hebben. Dat is hier juist het geval.

Voorgesteld wordt de ontworpen paragraaf 4 als volgt te redigeren :

"In artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, wordt een paragraaf 4 ingevoegd die als volgt luidt :

.../...

"§ 4. De geschillen die tussen de contracterende partijen bij de in paragrafen 2 en 3 bedoelde akkoorden rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van die akkoorden, worden beslecht (1) door een bij de wet opgericht rechtscollege.

Iedere partij wijst een van de leden van dit rechtscollege aan.

De akkoorden regelen de wijze van aanwijzing van die leden, behalve wat de voorzitter betreft.

De voorzitter wordt gecoöpteerd door de leden; bij gebreke van coöptatie wordt hij aangewezen door de voorzitter in functie van het Arbitragehof.

Tegen de door het college uitgesproken beslissing kan geen beroep worden ingesteld.

De akkoorden treffen een regeling voor werkingskosten van het rechtscollege".

Bij de bepalingen die in een gewone wet moeten worden opgenomen, is het volgende op te merken.

Vijfde lid.

Aangezien de colleges rechtscolleges zijn, kan het aangeven in de akkoorden van termijnen waarbinnen zij hun beslissingen moeten wijzen, niet als een dwingende regel gelden. Iedere termijn kan in dezen slechts een niet dwingende termijn zijn.

.../...

---

(1) Zie de opmerking met betrekking tot de exceptie van bevoegdheid.

Zevende lid.

In het zevende lid dient te worden gepreciseerd dat "de beslissing wordt genomen bij volstrekte meerderheid van stemmen".

Elfde lid.

Er dient te worden gepreciseerd op welke wijze de beslissing ter kennis wordt gebracht.

Twaalfde lid.

De beslissing heeft alleen ten opzichte van partijen gezag van gewijsde. De tekst zou zó moeten worden aangevuld dat daarin wordt vermeld dat de beslissing "... het betrekkelijke gezag van het rechterlijk gewijsde" heeft.

Vijftiende lid.

De bepaling die de werkingskosten van het college op evenredige wijze ten laste legt van de partijen is te summier. Indien zij als zodanig in de bijzondere wet moet worden opgenomen, moet zij in de gewone wet worden aangevuld met bepalingen die de bedoelde kosten aangeven : honoraria van de scheidsrechters, eventuele expertisekosten, kosten van het tewerkgestelde personeel en van kantoorbehoeften, enz.

+

De ontworpen paragraaf 4 bevat geen enkele bepaling betreffende de rechtspleging voor het rechtscollege dat de geschillen inzake de samenwerkingsakkoorden moet beslechten. Hij moet op zijn minst worden aangevuld met bepalingen betreffende de rechten van de verdediging.

Geen enkele bepaling van de ontworpen paragraaf 4 regelt het gebruik van de talen voor dat gerecht. Volgens de gemachtigden van de Regering zou die kwestie geregeld worden in de samenwerkingsakkoorden.

Het spreekt vanzelf dat wanneer het gaat om akkoorden tussen Gewesten en Gemeenschappen die zich niet van dezelfde taal bedienen, elke partij tijdens de rechtspleging de taal dient te gebruiken die wettelijk de hare is. Een samenwerkingsakkoord zou niets kunnen afdoen aan de zopas gememoreerde regel.

Paragraaf 5.

Paragraaf 5 luidt als volgt : "De partijen bij de samenwerkingsakkoorden die niet bedoeld (zijn) in § 2 en § 3 ... (dat wil zeggen de facultatieve akkoorden) kunnen eveneens de bepalingen van § 4 daarop van toepassing maken".

Een dergelijke bepaling, die voorziet in de oprichting van rechtscolleges in onderlinge overeenstemming van twee of meer overheden, blijkt niet in strijd te zijn met artikel 94 van de Grondwet, aangezien die oprichting krachtens een wet zou geschieden.

.../...

Artikel 62.

Het ontworpen artikel 62, dat paragrafen 2 en 3 invoegt in artikel 94 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, strekt ertoe de geschillen te beslechten die gedurende de overgangsperiode, bij gebreke van consensus in het overlegcomité, niet zouden kunnen worden bijgelegd. Het bepaalt dat in zo'n geval "artikel 92bis, § 4, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van toepassing (is)".

De aldus geplande regeling blijkt geheel ondoeltreffend te zijn. Ofwel is er een van de in paragrafen 2 en 3 van artikel 92bis bedoelde akkoorden gesloten, in welk geval het geschil aanhangig wordt gemaakt bij het rechtscollege waarin dat akkoord voorziet; ofwel is er geen zulk akkoord en dan is er geen enkel rechtscollege waaraan het geschil zou kunnen worden voorgelegd.

De nagestreefde oplossing zou, volgens het voorstel van de gemachtigde van de Regering, hierin kunnen bestaan dat de partijen bij gebreke van consensus in het overlegcomité geacht worden ermee in te stemmen dat hun geschil wordt beslecht door het in artikel 61 van het ontwerp bedoelde rechtscollege, dat de leden van dit rechtscollege worden aangewezen door de voorzitter van het Arbitragehof en dat de uitspraak van dit rechtscollege niet vatbaar is voor beroep.

.../...

Artikel 63.

Artikel 63 van het ontwerp voegt in de bijzondere wet op het Arbitragehof een artikel 124bis in dat als regels welke vatbaar zijn voor beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof of voor prejudiciële verwijzing naar dat Hof, aanmerkt de bepalingen die voorzien in overleg, betrokkenheid, het verstrekken van inlichtingen, adviezen, eensluidende adviezen, akkoorden, gemeenschappelijke akkoorden en voorstellen waarvan sprake in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Men zou weliswaar kunnen stellen dat de voornoemde regels ofwel betrekking kunnen hebben op de bevoegdheid van de overheid die meewerkt aan de voorbereiding van de te nemen beslissing, ofwel de door de bevoegde overheid genomen beslissing kunnen beïnvloeden en dat die regels bijgevolg gelijk te stellen zijn met bevoegdheidsregels.

Maar in dat geval zouden de private personen, die volgens artikel 2, 2°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, als zij doen blijken van een belang, beroep kunnen instellen tot vernietiging van een wet, een decreet of een in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel, zich eveneens moeten kunnen beroepen op de schending van een van de voormelde regels. In het tweede lid van het ontworpen artikel nu wordt hun, "in afwijking van artikel 2, 2°," van de voornoemde wet, een dergelijk beroep ontzegd.

.../...

In de memorie van toelichting (blz. 90) wordt de afwijking van het bepaalde in artikel 2, 2°, van de bijzondere wet op het Arbitragehof als volgt verantwoord :

> "Het spreekt vanzelf dat alleen de overheden die door de schending van dergelijke bepalingen worden geschaad, zich op die bepalingen kunnen beroepen bij een beroep tot vernietiging ...".

Die verantwoording zou opgaan als de bewuste bepalingen formaliteiten vaststelden waarin uitsluitend wordt voorzien in het belang van de overheden die ze in acht dienen te nemen; maar zij is ontoereikend wanneer die bepalingen als bevoegdheidsregels worden beschouwd.

Aangezien, luidens de memorie van toelichting (blz. 90) :

> "Het Arbitragehof zal toezien op de eerbiediging van het effectief karakter van de overlegprocedure",

is de conclusie gewettigd dat het Arbitragehof ambtshalve een middel zou kunnen opwerpen ontleend aan de schending van een van de in het ontworpen artikel bedoelde regels.

..../...

Artikel 64.

Luidens dit artikel worden in de Rijksmiddelenbegroting onder meer bepaald "de bedragen, vastgesteld per Gewest, van de belastingen bedoeld in artikel 3".

Vraag is of die regel van toepassing zal blijven wanneer de Gewesten voor de bedoelde belastingen over eigen inningsdiensten zullen beschikken.

Artikel 65.

In 2° worden de artikelen 13, §§ 1, 2 en 4, wat het Rekenhof betreft, en 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgeheven.

Hierbij dringen zich een aantal opmerkingen op.

Vooreerst zijn, overeenkomstig artikel 5 van de wet van 30 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de opgesomde bepalingen nog steeds van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.

Dienvolgens zal de bepaling van 2°, naar het voorbeeld van de bepaling van 1°, moeten aangepast worden.

In het ontwerp van bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse Instellingen is een artikel 77, § 2, opgenomen dat luidt als volgt :

.../...

"§ 2. De Executieve van de betrokken Gemeenschap regelt bij besluit het begrotings- en rekeningwezen van de gemeenschapscommissies.

Artikel 13 van de bijzondere wet is van overeenkomstige toepassing op de verenigde vergadering en het verenigd college".

Indien deze bepaling wordt goedgekeurd zoals ze zoëven is aangehaald, zal in 2° ook met betrekking tot de bedoelde organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een voorbehoud dienen te worden gemaakt, dat om alle interpretatiemoeilijkheden te voorkomen.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat na de opheffing van de in artikel 65, § 1, 2°, bedoelde bepalingen, de tekst van artikel 13, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan herschrijving toe is daar de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht, die in artikel 13, § 4, behouden blijven, niet in een wet doch in het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende organiek reglement van het Hoog Comité van Toezicht zijn vastgesteld.

+

De Regering zal moeten nagaan of in 4° ook niet artikel 8bis van de wet van 5 maart 1984, ingevoegd bij de wet van 21 augustus 1987, dient te worden opgeheven.

+

De bepaling van 5° dient te worden aangevuld als volgt : "... sectoren (A), gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 489 van 31 december 1986".

Artikel 66.

De nationale bepalingen betreffende de controle op de toekenning en de aanwending van toelagen, zoals ze zijn opgenomen in het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 - waarop in de tekst na het eerste streepje wordt gealludeerd - zijn tot op heden niet uitdrukkelijk van toepassing verklaard op de Gemeenschappen en de Gewesten. Zij zouden niettemin door deze zijn toegepast.

Luidens de bepaling na het tweede streepje blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, alsnog van toepassing op de instellingen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Die bepaling houdt dus een beperking in van de mogelijkheid welke aan de Gemeenschappen en de Gewesten wordt geboden in artikel 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988, naar luid waarvan de Gemeenschappen en de Gewesten vanaf 1 januari 1989 de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 kunnen wijzigen. Artikel 6 van die wet betreft de controle door het Rekenhof.

.../...

Rekening gehouden met deze opmerkingen alsook met het bezwaar geformuleerd bij artikel 48 met betrekking tot de overgangsregeling van de administratieve en begrotingscontrole wordt voorgesteld het artikel 66 als volgt te redigeren :

"Artikel 66.-

§ 1. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 47, § 2, zijn de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof en de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies, evenals de bepalingen inzake de Rijkscomptabiliteit, onverminderd hetgeen in § 2 omtrent artikel 32bis van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit is gesteld, van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 2. Tot de organisatie van een administratieve en begrotingscontrole, bedoeld in artikel 48, zijn de bepalingen vermeld in artikel 32bis van wet van 28 juni 1963, van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

§ 3. Tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 47, § 2, blijven de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 67.

Paragraaf 2 is gesteld als volgt :

.../...

"§ 2. Het saldo, dat op 31 december 1988 niet zal zijn belast met principebeloften, waarborg- en leningsmachtigingen die in toepassing van artikel 22, § 3 van de wet van 24 (lees 29) mei 1959, aan het Nationale Waarborgfonds werden toegekend, wordt geannuleerd.

Voor ieder jaar van 1989 tot 1998 wordt aan elke Gemeenschap, ten laste van de Staat, een krediet toegestaan van 5,28 % van het nominaal bedrag van het aanwendbaar saldo dat haar betreft".

Het bepaalde in het tweede lid heeft, zoals aan de Raad van State is medegedeeld, betrekking op de omvorming van het in het eerste lid bedoelde geannuleerde saldo in een krediet waarvan voor de jaren van 1989 tot 1998 jaarlijks een schijf ter beschikking van de Gemeenschappen wordt gesteld.

De tekst ware mogelijk leesbaarder gesteld als volgt :

"§ 2. Van het bedrag waarvoor, overeenkomstig artikel 22, § 3, van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, het Nationaal Waarborgfonds voor schoolgebouwen machtiging tot lening met staatswaarborg en rentetoelagen kan verlenen, vervalt het deel dat op 31 december 1989 niet is aangewend of waarvoor geen toezegging is gedaan.

In de plaats daarvan wordt aan elke Gemeenschap voor elk van de jaren 1989 tot 1998 een krediet toegestaan, telkens gelijk aan 5,28 pct van haar nominaal deel in het vervallen deel".

.../...

Paragraaf 3 ware duidelijker gesteld als volgt :

"§ 3. De verbintenissen welke ter uitvoering van het bepaalde in artikel 22, § 1, § 1bis en § 2, van de wet van 29 mei 1959, vóór de inwerkingtreding van deze wet lastens de Staat zijn aangegaan, blijven voor de geheelheid te zijnen laste".

Artikel 69.

In de voorlopige regeling welke in paragraaf 1 is vervat, gaat het duidelijk om een machtiging welke aan de nationale overheid wordt verleend.

In het derde lid van die paragraaf schrappe men de woorden "wat de administratieve diensten betreft". Die bepaling kan tot verwarring leiden omdat de desbetreffende regel enkel op de administratieve diensten betrekking lijkt te hebben.

In de Nederlandse tekst ontbreekt de aanduiding "§ 3".

In die paragraaf is sprake van de "als oninbaar (en niet : openbaar) beschouwde schuldvorderingen". Het ontwerp laat evenwel na te bepalen welke schuld als oninbaar mag of moet worden beschouwd.

Voorts schrijve men in die paragraaf : "In afwijking van § 2, eerste lid, neemt de Staat de schuld van het Hulpfonds voor ...".

.../...

Artikel 71.

In het tweede lid schrijve men : "... ten laste van door de wet geopende voorlopige kredieten ..." en in het vierde lid : "De modaliteiten voor de uitoefening van de machtiging bedoeld in het eerste lid worden ...".

Artikel 72.

Wetgevingstechnisch is het aangewezen de leden van dit artikel tot twee paragrafen om te vormen.

In het nieuwe artikel 97 mag de bepaling van inwerkingtreding als overbodig worden geschrapt.

Artikel 73.

Luidens dit artikel blijven de artikelen 2, 3, 4, § 2, en 8 van de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren van toepassing.

Mocht het de bedoeling zijn deze bepalingen te integreren in het financieringsstelsel bedoeld in de artikelen 59bis en 115 van de Grondwet, dienen zij, zoals werd opgemerkt bij artikel 56, § 3, in dit ontwerp in hun geheelheid opnieuw te worden opgenomen.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations qui suivent.

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Parmi les missions dont peut être chargé le service de la coordination fiscale du Ministère des finances, en vertu de l'article 7bis de l'arrêté royal du 29 octobre 1971 fixant le règlement organique du Ministère des finances ainsi que les dispositions particulières y assurant l'exécution du statut des agents de l'Etat, figurent notamment l'harmonisation des systèmes fiscaux sur les plans national et international ainsi que la coordination des dispositions légales et réglementaires en matière fiscale et des mesures générales d'application.

Il résulte des informations communiquées au Conseil d'Etat qu'au moment où le projet de loi spéciale lui a été soumis, ledit service n'avait pas encore été consulté sur le projet.

Demandée en temps voulu, cette consultation aurait permis à la section de législation de se prononcer sur un projet dont certaines des difficultés d'interprétation ou d'application auraient déjà été circonscrites.

Ainsi que le montreront certaines observations particulières, ces difficultés ne sauraient être sous-estimées. Si elles ne sont pas résolues, l'esprit de coopération fédérale que souhaite instaurer le Gouvernement ainsi que la sécurité juridique des contribuables seraient compromis.

.../...

Il importe spécialement que les impôts à ristourner et les critères de localisation pour chacun de ceux-ci soient clairement définis.

Un examen concret des modalités de perception des divers impôts visés par le projet devrait permettre, notamment, d'éviter que le choix de ces critères n'aboutisse à des cas de double imposition, en ce sens que la même matière imposable serait imposée deux fois par deux autorités du même niveau (1).

II. Le projet de loi prévoit diverses mesures de collaboration entre l'Etat, les Communautés et les Régions, qui prendront la forme, notamment, de concertations.

Cette notion doit être définie avec précision. Il s'impose, dans un souci de sécurité juridique, que le législateur spécial détermine, dans la loi elle-même, la procédure en question, sinon dans son intégralité en tout cas dans ses éléments principaux, et de prévoir, notamment, les conséquences juridiques qui s'attachent à l'absence de concertation ou à un mauvais accomplissement de la formalité.

III. Par ailleurs, l'impôt ainsi que les réductions ou exonérations fiscales sont fixés généralement par le législateur à des fins déterminées, notamment d'ordre économique ou social

---

.../...

(1) Ce qui différencie la double imposition de l'imposition concurrente, qui consiste en un double devoir fiscal, vis-à-vis de l'Etat central et d'une entité composante. (Voy. J. ANASTOPOULOS, Les aspects financiers du fédéralisme, Paris, L.G.D.J. 1979, p. 137 et la note).

Les fins prises en considération pour la fixation des impôts ou l'octroi des avantages fiscaux n'ont, en principe, pas d'incidence sur la détermination du législateur compétent, mais les mesures fiscales adoptées par une autorité pourront avoir un effet sur l'efficacité des politiques décidées par d'autres autorités.

Il appartient dès lors au législateur spécial d'apprécier si la concertation prévue par l'article 8, § 2, de la loi en projet concernant les impôts conjugués doit ou non être étendue à l'ensemble des politiques fiscales ainsi qu'aux recettes non fiscales.

Dans l'affirmative, une telle concertation devrait être prévue dans les dispositions générales de la loi en projet.

IV. Enfin, il convient de rappeler que si une norme prévue par un Traité international ou en vertu de celui-ci est applicable aux moyens financiers attribués aux Communautés ou aux Régions, cette norme s'imposera à ces autorités.

EXAMEN DU PROJET.

Dispositif.

Article 1er.

Paragraphe 1er.

Le liminaire de l'article 1er, § 1er, serait mieux rédigé comme suit :

"Article 1er,§ 1er.-

Sans préjudice de l'article 110, § 2, de la Constitution, le financement...(la suite comme au projet)".

.../...

Au 2° du paragraphe 1er, il y aurait lieu d'ajouter après les mots "recettes fiscales" les mots "visées par la présente loi".

La même observation vaut pour le 2° du paragraphe 2.

+

L'utilisation dans le paragraphe 2 de la dénomination "Région de Bruxelles-Capitale" appelle l'observation suivante.

Ainsi qu'il en a été plusieurs fois fait l'observation au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 108ter de la Constitution (1), la rédaction proposée pour cet article et ensuite arrêtée par le constituant a pour conséquence qu'il existe désormais dans la Constitution cinq dénominations distinctes pour l'entité "Bruxelles", à savoir :

.../...

(1) Voy. notamment le rapport de M. GALLE et de Mme ONKELINX, Ch. des Repr., Doc. 10/108t-420/8-1988, p. 22.

1° "la région bilingue de Bruxelles-capitale" (article 3bis et article 59bis, § 4 et § 4bis);

2° "la région bruxelloise" (article 107quater, alinéa 1er, adopté lors de la révision du 24 décembre 1970);

3° "l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume" (article 108ter, § 1er, tel qu'il est issu de la révision du 24 décembre 1970 et non modifié en 1988);

4° "la Région de Bruxelles-capitale" (article 108ter, § 2, modifié le 7 juillet 1988);

5° "la ville de Bruxelles" (article 126).

A la vérité, il ne s'agit pas d'une entité unique. Dans l'article 126, "Bruxelles" désigne la ville de Bruxelles, à l'exclusion des communes avoisinantes. Dans les quatre autres dispositions, les notions d'"agglomération" et de "région" se réfèrent à une entité dont le territoire s'étend aux dix-neuf communes et dont l'assiette territoriale est identique. Toutefois, dans la mesure où le constituant a appréhendé des réalités institutionnelles distinctes, il y a adapté les dénominations différentes auxquelles il a eu recours. Les expressions précitées désignent chacune un mode particulier d'organisation du pouvoir sur un territoire unique, tandis que l'article 59bis, § 4bis, établit un lien entre chacune des deux grandes Communautés et les institutions qui en relèvent respectivement.

.../...

La difficulté suscitée par la loi spéciale en projet provient de ce qu'elle confère à l'entité dénommée "Région de Bruxelles-Capitale" deux séries de compétences, les unes qui ont pour objet la mise en oeuvre de l'article 108ter, § 2, révisé le 7 juillet 1988, lequel vise "l'agglomération à laquelle la capitale du Royaume appartient", les autres qui constitueraient l'exécution de l'article 107quater. Les deux dispositions constitutionnelles ont réservé à une loi votée à la majorité spéciale l'institution d'organes appropriés et la détermination des compétences qui leur seraient attribuées.

Dans l'article 108ter, § 2, le constituant a lui-même décidé que "les organes de la Région de Bruxelles-Capitale" étaient réputés "créés en vertu de l'article 107quater". L'incohérence terminologique que révèle la comparaison des deux articles ne saurait être jugée inconstitutionnelle en raison de la volonté clairement exprimée durant les travaux préparatoires relatifs à la révision de l'article 108ter (1). Tout au plus pourrait-on s'interroger sur la compatibilité avec l'article 131 de la Constitution de la modification ainsi apportée de manière implicite à une disposition, l'article 107quater, qui n'a pas été soumise à la procédure de révision. Entre la notion de "région bruxelloise" et celle de "Région de Bruxelles-Capitale", il existe une différence qui n'est pas seulement terminologique : comme il a déjà été indiqué ci-dessus, les deux notions ont des significations institutionnelles différentes, la seconde étant en relation manifeste avec la restriction de l'autonomie de la région bruxelloise en raison de la fonction de capitale de la ville de Bruxelles.

.../...

(1) Voy. notamment le rapport précité de M. GALLE et de Mme ONKELINX, pp. 2-3.

A la lumière de l'observation qui précède, il appartient au Gouvernement et au Parlement de se prononcer sur la dénomination exacte de la troisième région du pays.

Article 3.

1ère phrase et 5°.

1. L'article 3 répute "impôts", les prélèvements qu'il énumère. Or, si les taxes et droits visés aux 1° à 4° et aux 6° et 7° sont bien des impôts au sens fiscal du terme, le précompte immobilier n'est pas un impôt, mais une avance sur l'impôt global dû sur les revenus, sauf à opérer une réforme fondamentale du précompte, ce qui ne semble pas entrer dans les intentions des auteurs du projet. D'ailleurs, la suite du projet utilise la notion de "perception".

Il y aurait donc lieu d'adapter l'article 3, ainsi que les articles 4, § 6, et 5.

2. Compte tenu de la nature particulière du précompte immobilier, il y aurait lieu de préciser l'incidence de sa régionalisation, notamment en ce qui concerne l'imputation de celui-ci sur l'impôt finalement dû, en cas d'exonération, de réduction d'impôt ou de modification du taux. Il conviendrait à tout le moins que le Gouvernement fournisse, dans l'exposé des motifs, des explications sur l'application de l'imputation envisagée. De plus, le texte en projet doit prévoir si le précompte immobilier visé par la loi en projet est exclusivement celui qui constitue un acompte sur l'impôt des personnes physiques.

.../...

1°.

De l'accord des délégués du Gouvernement, il y a lieu d'omettre, dans le texte français, le mot "mutuels" et d'adapter en conséquence l'article 5, § 2, 1°.

2°.

De l'accord des délégués du Gouvernement, il y a lieu de rédiger le 2° de la manière suivante :

"2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement".

3°.

Seule la taxe prévue au chapitre III des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953, devient un impôt régional à l'exclusion de la taxe quinquennale et de la taxe annuelle établies par les chapitres IV et V des dispositions précitées.

4°.

Le 4° vise les droits de succession.

Suivant l'exposé des motifs, "sont considérés comme droits de succession, les droits visés au Titre premier du Code des droits de succession".

.../...

Or, le Code des droits de succession est non pas divisé en titres, mais en livres, dont le premier est consacré aux droits de succession ou de mutation par décès et le deuxième à la taxe compensatoire des droits de succession.

Cette dernière taxe est exclue du 4° de l'article 3.

Il y aurait lieu, dès lors, de corriger l'exposé des motifs consacré à cette disposition en remplaçant lesmots "titre premier" par les mots "livre Ier".

6°.

Il conviendrait de préciser quels sont les articles du Code des droits d'enregistrement qui sont visés par l'article 3, 6°, de manière à pouvoir déterminer, avec certitude, quelles sont les transmissions auxquelles la loi projetée s'applique.

Selon les explications fournies par les délégués du Gouvernement, sont visées toutes les transmissions assujetties aux droits proportionnels établis par le Titre 1er, chapitre IV, section première, du Code des droits d'enregistrement en ce compris les droits perçus en application des articles 113, 120, 129, 130, 187 et 188

.../...

dudit code et toutes les transmissions assujetties aux droits proportionnels de donation portant sur des immeubles, à l'exclusion de celles soumises aux droits sur les partages d'immeubles et sur les apports en sociétés.

7°.

De l'accord des délégués du Gouvernement, il y a lieu de donner à la taxe sa dénomination exacte et de viser, dès lors, dans le texte en projet la taxe de circulation sur les véhicules automobiles.

+

Selon les délégués du Gouvernement, la taxe quotidienne visée dans l'article 24 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus n'est pas visée dans la disposition en projet.

+

.../...

Article 4.

Paragraphe 4.

Il n'est pas question à l'article 4 du pouvoir de modifier la matière imposable.

Les notions de "base imposable" et de "matière imposable" doivent être précisées : la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, ce qui donne lieu à taxation (le fait de jouer ou de parier ou de capter de l'eau p.e.), la base imposable est l'assiette sur laquelle est calculé l'impôt (le montant du pari, le volume d'eau captée).

L'exclusion de la base imposable de la compétence des Régions s'explique par la volonté de figer la matière imposable des impôts et perceptions énumérés à l'article 3, tant à l'égard du législateur national statuant à la majorité ordinaire que des conseils régionaux. Modifier la matière imposable reviendrait, en effet, à modifier la nature des prélèvements précités et, par voie de conséquence, à modifier la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions.

Paragraphe 6.

L'habilitation donnée au Roi aura pour effet, en ce qui concerne la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, la taxe sur les jeux et paris et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, que l'article 2 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus sera modifié implicitement.

.../...

Cet article 2 rend en effet applicables aux trois taxes assimilées aux impôts sur les revenus, les articles 305 et 307 (intérêts de retard) et les articles 308 et 309 (intérêts moratoires) du Code des impôts sur les revenus.

La même habilitation aura pour conséquence de modifier implicitement les articles 79, 81 et 82 du Code des droits de succession (l'intitulé de la section IV qui contient les articles 81 et 82 est "intérêt moratoire"; il s'agit d'un intérêt de retard).

La même habilitation aura encore pour effet de modifier implicitement, en ce qui concerne le précompte immobilier, les articles 305 à 309 du Code des impôts sur les revenus.

La même habilitation aura la même conséquence sur l'article 223 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en ce qui concerne les droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles.

Il conviendrait, dès lors, de prévoir une disposition habilitant le Roi à modifier et à abroger les dispositions législatives existantes.

Article 5.

L'attribution aux Régions des recettes fiscales suivant les critères de localisation énumérés à l'article 5 n'emporte pas attribution implicite de compétence pour déterminer le lieu de perception.

.../...

Paragraphe 2.

Le paragraphe 2, 2°, ne règle pas l'hypothèse où l'appareil de jeu est transporté dans une région différente de celle où il était placé initialement.

4°.

Il ressort de l'exposé des motifs que la localisation des droits de succession est moins simple que le texte sous 4° ne le donne à penser.

En effet, la lecture de l'exposé des motifs révèle que, dans l'hypothèse où les biens d'un défunt non-habitant du royaume sont situés dans plus d'une région, le droit de mutation de biens immeubles serait localisé dans la région où se trouve la partie des biens dont le revenu cadastral est le plus élevé.

Une telle règle doit être énoncée dans le texte en projet.

6°.

Une question se pose à propos des donations ayant pour objet plusieurs immeubles situés dans des régions différentes. On ne voit pas, dans ce cas, comment appliquer la progressivité au cas où le taux de progressivité divergerait dans chacune des régions où se trouvent situés les immeubles.

Il appartient au Gouvernement de déterminer la solution qui doit être apportée à ce problème.

.../...

7°.

Le paragraphe 2, 7°, prévoit que la taxe de circulation est localisée à l'endroit où le redevable est établi.

Le mot "établi" est relativement imprécis et n'a pas de contenu juridique précis.

Sans doute, suivant l'exposé des motifs, l'interprétation concrète des termes "établissement", "situation", "domicile" est celle des dispositions y relatives du droit fiscal.

Mais, cette explication n'est pas suffisante pour fixer une fois pour toutes la notion d'établissement utilisée dans le texte en projet. Il conviendrait donc que le Gouvernement explicite davantage le mot "établi", sans se référer à une loi adoptée à la majorité ordinaire.

Paragraphe 3.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le texte en projet mérite d'être complété en vue de fixer les obligations des régions qui assureraient elles-mêmes le service des impôts attribués et ce quant aux informations à fournir aux autorités fiscales nationales.

.../...

Si les services fiscaux régionaux interprètent de façon autonome les critères de localisation des impôts, tels qu'ils sont énoncés dans le projet, des difficultés pourraient surgir. Il importe, en effet, que ces critères reçoivent une interprétation commune sous peine de créer des risques de double imposition et de non-imposition.

Il faudrait que le Gouvernement s'explique sur la portée et l'étendue de l'autorité fonctionnelle qu'il entend éventuellement reconnaître aux autorités régionales, vis-à-vis des agents du ministère des Finances.

Il y a lieu d'insérer après le mot "gratuitement" les mots "dans le respect de ses propres règles de procédure". Les règles de procédure en question sont les règles d'établissement, de perception, de recouvrement et de réclamation.

Au paragraphe 3, il est proposé, à partir des mots "dont le produit est entièrement attribué", de rédiger le texte de la manière suivante : "le ministre des Finances assure gratuitement, dans le respect des règles de procédure fixées par l'autorité nationale, le service des impôts ... (la suite comme au projet)".

.../...

Article 6.

Cet article qui concerne à la fois les impôts régionaux et les impôts communautaires ne peut être inséré dans un titre relatif aux impôts régionaux.

Par conséquent, il y a lieu d'en faire un article 8bis s'insérant à la fin du chapitre Ier, Dispositions générales, du Titre IV.

Cet article 8bis reprendrait le texte de l'article 6, paragraphes 1er et 2.

Il y a une divergence entre d'une part le texte français et néerlandais du paragraphe 2 de cet article, suivant lequel le pourcentage visé peut être augmenté par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres en concertation avec les Exécutifs concernés, et d'autre part l'exposé des motifs, suivant lequel ce pourcentage ne peut être augmenté que par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après consultation des Exécutifs régionaux ou de Communauté concernés.

Il y a lieu de supprimer cette discordance en mettant le texte de l'exposé des motifs en concordance avec le texte de l'article 6, § 2, du projet.

.../...

Article 7.

Tel qu'il est rédigé, l'article 7 du projet semble interdire aux Régions et aux Communautés de percevoir des centimes additionnels sur tout impôt ou perception établi au profit de l'Etat, à la seule exception des droits d'enregistrement visés à l'article 3, 6°, et de l'impôt des personnes physiques visé à l'article 8, § 2.

Dans cette interprétation, le législateur établirait une règle analogue à celle qui est prévue à l'article 12, § 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, dont le fondement constitutionnel est l'alinéa 2 de l'article 110, § 2, qui est rédigé comme suit :

> "§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.
>
> La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée".

La disposition en projet devrait dès lors être omise pour être insérée dans une loi ordinaire.

L'exposé des motifs comporte plusieurs indications qui semblent confirmer cette interprétation et d'autres qui l'infirment, comme par exemple l'affirmation selon laquelle le projet n'a d'autre fondement constitutionnel que les articles 59bis, § 6, et 115. Cette affirmation est d'ailleurs confirmée par l'article 1er du projet qui ne mentionne pas parmi les sources de financement des budgets régionaux et communautaires, les recettes issues du pouvoir

.../...

fiscal propre des Régions et Communautés, cette compétence fiscale propre leur étant directement attribuée par l'article 110, § 2, de la Constitution (1), si bien qu'elle ne doit pas être confirmée par la loi (2).

Il convient dès lors de distinguer le pouvoir fiscal propre des Régions et Communautés, qui n'est en rien réglé par le projet, de leur "compétence fiscale complémentaire et limitée" (3), qui fait l'objet des articles 3 à 44 du projet.

Relèvent du pouvoir fiscal propre, et donc du régime institué par l'article 110, § 2, de la Constitution, les impôts non visés par le projet, soit qu'ils n'existent pas encore, soit qu'ils aient été établis par l'autorité nationale sur une matière que les Communautés ou les Régions entendraient frapper également d'un impôt.

.../...

(1) Arrêts de la Cour d'arbitrage des 25 février et 2 juin 1988.

(2) J.-C. SCHOLSEM, "L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité", Annales de droit de Louvain, 3 - 4/1981, pp. 249 et sv.

(3) Selon les termes utilisés par la Cour d'arbitrage dans les arrêts précités.

En revanche, la compétence fiscale complémentaire, dont la portée est variable selon l'impôt envisagé, ne porte que sur des impôts établis par l'autorité nationale, mais dont le produit est attribué en tout ou en part e aux Régions et aux Communautés. De même que cette attribution de recettes constitue un mode de financement de celles-ci, et doit donc être prévue par une loi spéciale, la possibilité de modifier le taux ou la base d'imposition, d'accorder des exonérations ou des remises, et de percevoir des centimes additionnels sur ces impôts partiellement ou totalement attribués constitue également un mode dérivé de financement des Régions et Communautés, visé aux articles 59bis, § 6, et 115 de la Constitution.

L'article 8, § 2, du projet ne peut d'ailleurs se fonder que sur la deuxième interprétation qui vient d'être exposée.

Par ailleurs, il résulte de ce qui précède que l'exposé des motifs doit être fondamentalement revu, et plus particulièrement en ce qui concerne les développements consacrés aux pages 21 et 22, au principe "non bis in idem" auquel est conféré, semble-t-il, une valeur constitutionnelle. Tel n'est évidemment pas le cas. En effet, aucune disposition de la Constitution n'interdit à deux ou plusieurs pouvoirs autonomes d'établir des impôts sur la même matière. L'article 110, § 2, alinéa 2, a d'ailleurs pour seule raison d'être de permettre, en cas de fiscalité concurrente - dont l'existence n'est une pas incompatible avec la fédéralisation de l'Etat -, de diminuer les effets de celle-ci ou de la supprimer au profit de la fiscalité nationale pour autant que cette dérogation au principe constitutionnel soit justifiée. L'article 8, § 2, alinéa 6, du projet lui-même consacre le principe d'une fiscalité concurrente entre les Régions et les communes, et l'existence de centimes additionnels communaux à l'impôt

.../...

des personnes physiques n'a d'ailleurs jamais été jugée contraire audit principe "non bis in idem", même si la même matière est imposée deux fois.

Il faut d'abord relever que ces impositions sont décidées par des autorités différentes. Il convient ensuite d'observer que la règle "non bis in idem", qui interdit la double imposition d'un même revenu à charge du même contribuable, n'est pas un principe général de droit fiscal, si bien que le législateur fiscal a parfois fait application de cette règle comme il l'a parfois exclue en consacrant une double imposition (1).

L'article 7 doit dès lors être rédigé comme suit :

"Article 7.-

Les Conseils ne peuvent pas percevoir de centimes additionnels ou accorder des réductions sur les impôts et perceptions visés par la présente loi, à l'exception de ceux qui sont visés aux articles 3, 6°, et 8, § 2."

Il appartiendra au législateur, se prononçant à la majorité ordinaire, sur la base de l'article 110, § 2, de la Constitution, de limiter ou de supprimer les possibilités d'établir des fiscalités concurrentes ou parallèles qu'offre l'article 110 de la Constitution, pour autant que soit démontrée la nécessité d'adopter de telles règles.

Celles-ci pourraient ou non avoir la même portée que celle de l'article 12, § 2, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, que l'article 65 du projet tend à abroger (2).

.../...

(1) E. SCHREUDER, Les impôts sur les revenus, p. 258; J. VAN HOUTTE, Principes de droit fiscal belge, P. 103; A. TIBERGHIEN, Manuel de droit fiscal, p. 408.

(2) Sur la rédaction défectueuse de cette disposition, voyez J.-C. SCHOLSEM, op. cit., p. 261

Article 8.

Paragraphe 2.

La notion de "pression fiscale globale" utilisée au paragraphe 2, alinéa 4, est juridiquement imprécise. Il faudrait déterminer si on entend par là la pression fiscale globale dans une région déterminée ou la fiscalité pesant sur chaque contribuable.

En outre, dans un souci de construction correcte du paragraphe 2 en question, il y a lieu de faire du dernier alinéa de ce paragraphe 2 l'alinéa 2 qui viendrait s'insérer après le premier alinéa, le deuxième alinéa devenant dès lors l'alinéa 3.

Quant à l'alinéa qui prévoit que

> "les centimes additionnels ne peuvent porter préjudice au droit des communes de percevoir des centimes additionnels",

ce texte devrait être assorti d'un commentaire de nature a en éclairer la portée.

Alinéa 5.

L'habilitation donnée au Roi, par le même paragraphe, en son alinéa 5, d'imposer à partir du 1er janvier 1994 un montant maximum aux centimes additionnels et aux remises décidés par les Régions, est de nature à soulever

.../...

des difficultés pour la solution des litiges pouvant découler de la violation du "pourcentage maximum" arrêté par le Roi, puisqu'il s'agirait d'un conflit entre un ou des décrets et un arrêté royal.

En outre, le délai d'un an dans lequel l'arrêté du Roi devrait être ratifié par une loi pourrait créer une incertitude juridique pendant une période anormalement longue, alors que la perception des centimes additionnels ne saurait indéfiniment être différée. De plus, les conséquences juridiques d'un défaut de confirmation ne sont pas définies.

Pour rencontrer ces préoccupations et pour éviter les difficultés d'ordre constitutionnel suscitées par l'attribution de pouvoirs au Roi, en matière fiscale, le texte suivant est proposé (1) :

.../...

---

(1) Voir, par comparaison, notamment les articles 11 et 13 de la loi générale sur les douanes et accises, ainsi que l'article 37, § 3, du Code de la T.V.A.

"En vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire, le Roi pourra, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et pris après concertation avec les Exécutifs concernés, imposer à partir du 1er janvier 1994 un montant maximum de centimes additionnels et une limite aux modérations de l'impôt. Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session, d'un projet de loi portant confirmation de son arrêté.

Celui-ci ne produit d'effet pour l'exercice d'imposition en cours que s'il a été pris et publié au plus tard le 31 mars de l'année de cet exercice; il perdra tout effet s'il n'est pas confirmé par la loi avant le 1er août de ladite année"(1).

.../...

---

(1) Il convient de rappeler que, lorsque le législateur décrétal décide de lever des centimes additionnels ou d'accorder des remises, il doit le faire au plus tard le 31 décembre de l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus, sous peine de violer le principe de non-rétroactivité des lois fiscales.

Paragraphe 3.

Au paragraphe 3, 1°, il y a lieu de compléter le texte en écrivant à partir du mot "contribuable" les mots "a son domicile au 1er janvier de l'exercice d'imposition".

Au 2°, il y a lieu de remplacer les mots "à l'endroit où le détenteur de l'appareil est établi" par le texte suivant : "à l'endroit où l'appareil télévision est détenu et, en ce qui concerne l'appareil radio auto, à l'endroit où le détenteur de cet appareil est établi".

Paragraphe 4.

Au paragraphe 4, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire au début de cet alinéa : "Pour l'application de la présente loi, ... (la suite comme au projet)".

L' alinéa 2 porte ce qui suit :

"L'on entend par recettes de l'impôt des personnes physiques, celles déterminées par exercice d'imposition".

.../...

Il est suggéré d'écrire :

"On entend par recettes de l'impôt des personnes physiques, le montant de l'impôt constaté pour le dernier exercice d'imposition à l'expiration du délai de taxation fixé par le Code des impôts sur les revenus" (1).

En effet, ce sont les droits qui sont constatés par exercice d'imposition, non les recettes, qui sont comptabilisés par année budgétaire, sans distinction d'année d'origine des droits, conformément à la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant la loi sur la comptabilité de l'Etat.

+

\+ +

Pour les articles 10 à 16, des textes nouveaux sont proposés, en vue d'en rendre la lecture plus compréhensible.

"Article 10.-

§ 1er. Le calcul de la première partie des moyens est opéré en fonction de deux éléments, dont le premier est fondé sur les montants de base suivants :

---

(1) Voir actuellement l'article 264, alinéa 2, du Code des impots sur les revenus.

.../...

- pour la Région flamande :
  ... milliards de francs;

- pour la Région wallonne :
  ... milliards de francs;

- pour la Région de Bruxelles-Capitale :
  ... milliards de francs.

§ 2. Dès l'année budgétaire 1989, ces montants sont adaptés annuellement en fonction de la fluctuation de l'indice annuel moyen des prix à la consommation par rapport à celui de l'année précédente.

Pour cette opération, la fluctuation est retenue en pourcent et centièmes (1) de pourcent.

§ 3. Pour l'année budgétaire 1989, les montants indexés sont retenus à concurrence de 98 p.c.

.../...

(1) ou en millièmes de pourcent.

§ 4. A partir de l'année budgétaire 1990, les montants visés au paragraphe 2 seront ensuite scindés en deux quotités :

1° une quotité de 85,7 p.c.;

2° une quotité de 14,3 p.c.

Article 11.-

§ 1er. Dès l'année budgétaire 1990, et pour chaque Région, la quotité de 14, 3 p.c. prévue à l'article 10, § 4, 2°, est prise en considération en fonction de neuf annuités consécutives représentant l'amortissement de cette quotité et l'intérêt calculé sur base du taux effectif du premier emprunt public à terme de plus de 5 ans émis en francs belges par l'Etat, au cours de l'année budgétaire.

Avant que ce taux ne soit connu, le calcul provisoire est effectué sur base du taux effectif du dernier emprunt public, du même type.

§ 2. Pour les années budgétaires 1991 à 1999, les annuités relatives aux quotités de 14,3 p.c. des années précédentes sont cumulées avec l'annuité de l'année en cours.

.../...

Article 12.-

§ 1er. Le calcul de la première partie des moyens s'effectue, en outre, en fonction d'un second élément, au départ des montants de base suivants :

- pour la Région flamande :
  ... milliards de francs;

- pour la Région wallonne :
  ... milliards de francs;

- pour la Région de Bruxelles-Capitale :
  ... milliards de francs.

§ 2. Chaque année, ces montants sont adaptés au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation selon les modalités fixées à l'article 10, § 2.

§ 3. Les montants ainsi indexés sont retenus pour un tiers pendant l'année en cours et pour un tiers au cours de chacune des deux années suivantes. Au cours de ces deux années, l'adaptation indiciaire est revue.

Article 13.-

§ 1er. Dès l'année budgétaire 1989, et pour chaque Région, les fractions d'un tiers visées à l'article 12, § 3, sont prises en considération en fonction de dix annuités consécutives représentant l'amortissement de ces fractions et l'intérêt calculé au taux prévu à l'article 11, § 1er.

.../...

§ 2. Pour les années budgétaires 1990 à 1999, les annuités des années précédentes sont cumulées avec l'annuité de l'année en cours.

§ 3. Chaque année, les annuités visées au § 2 et celles qui résultent de l'application de l'article 11, § 2, sont cumulées et partagées en deux quotités :

1° une quotité de 85,7 p.c.

2° une quotité de 14,3 p.c.

Article 14.-

Pour chacune des Régions, les montants représentant les quotités de 85,7 p.c. visées aux articles 10, § 4, 1°, et 13, § 3, 1°, sont réunis et le total ainsi obtenu est réduit du montant de l'intervention de solidarité nationale visée à l'article 45, à laquelle la Région concernée a éventuellement droit.

Article 15.-

Les montants reconnus aux trois Régions en application de l'article 14 sont réunis. Le rapport de ce montant global au regard des recettes totales de l'impôt des personnes physiques est exprimé en pourcent avec ...décimales.

L'allocation théorique de chaque Région est obtenue en appliquant ce pourcentage commun au montant des recettes de l'impôt des personnes physiques, selon leur localisation régionale.

.../...

Article 16.-

Une correction de transition est calculée pour chaque Région.

Pour l'année budgétaire 1990, le montant de base de cette correction est égal à la différence entre la somme revenant à la Région en application de l'article 14 et l'allocation théorique visée à l'article 15, alinéa 2.

Pour l'année budgétaire 1991, la correction de transition est égale à celle de l'année budgétaire 1990.

Pour chacune des années 1992 à 1998, elle est, par année, progressivement réduite d'un huitième de ce montant.

Il n'est plus appliqué de correction de transition à partir de l'année budgétaire 1999".

Dans les textes proposés, le mot "attribution" a été remplacé par le mot "allocation". La même modification doit être apportée à tous les articles du projet qui utilisent le mot "attribution".

Il y a lieu en outre d'adapter l'article 18 qui s'écrirait comme suit :

"Article 18.-

La première partie des moyens est constituée par Région de :

1° l'allocation théorique visée à l'article 15, alinéa 2;

2° la correction de transition visée à l'article 16,

3° ... (la suite comme au projet)".

.../...

Article 32.

L'article 32 du projet contient une disposition modificative contenue au § 3, alinéa 2, et qui vise à compléter l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Cette disposition, dont l'adoption requiert un vote à la majorité spéciale, doit faire l'objet d'un article distinct qui pourrait prendre place, avec les autres modifications de la loi spéciale du 8 août 1980, dans le titre IX du projet, dont l'intitulé deviendrait : "dispositions abrogatoires ou modificatives".

En outre, la phrase liminaire devrait être rédigée comme suit :

"Dans l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 2 et 3: ...".

Les autres dispositions de l'article en projet forment une disposition autonome.

Le début du paragraphe 1er doit être rédigé comme suit :

"En ce qui concerne l'intervention financière visée à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le montant correspondant...".

.../...

Dans les paragraphes 1er et 4, les termes "équivalent temps plein" ne sont pas corrects. Ces paragraphes gagneraient en clarté si l'article contenait une définition de ce qu'est un "emploi équivalent temps plein ".

Article 34.

Dans l'article 34, paragraphes 1er et 2, il y a lieu de remplacer, dans le texte français, les mots "dans la région linguistique flamande" par les mots "dans la région de langue néerlandaise" et les mots "dans la région linguistique française" par les mots "dans la région de langue française".

Article 35.

Le début du paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Les montants de base sont fixés à :...".

La même observation vaut pour l'article 39.

Article 45.

Les dispositions qui concernent l'intervention de solidarité nationale sont dispersées entre divers articles du projet, dispersion qui n'est guère de nature à rendre la matière plus transparente.

L'intervention de solidarité est un moyen de financement (articles 1er, § 2, 9 et 31) auquel peut prétendre la Région dont il est constaté que le produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant est inférieur au produit moyen de l'impôt des personnes physiques par habitant pour l'ensemble du Royaume (article 45, § 1er); cette constatation se fait de la manière prévue à l'article 8, § 4.

Le montant de l'intervention de solidarité nationale à attribuer à une Région est inscrit au budget des voies et moyens (article 64) et transféré par douzièmes à la Région par les services du Ministre des Finances (article 50, § 1er, dernier alinéa).

+

Au paragraphe 1er, il y a lieu de préciser que l'intervention de solidarité nationale, qui peut être attribuée dans certains cas, porte sur la période d'un an. En outre, il est indiqué d'intégrer la disposition du paragraphe 3 dans le paragraphe 1er, qui commencerait alors comme suit :

.../...

"§ 1er. A partir de l'année budgétaire 1990, une intervention de solidarité nationale annuelle est attribuée à la Région dont ... (la suite comme dans le projet)".

Il vaudrait mieux joindre la disposition du paragraphe 4 à celle qui est énoncée au paragraphe 2. Le paragraphe 2 serait, dans ce cas, rédigé comme suit :

"Le montant de base de l'intervention de solidarité nationale s'élève à 468 francs par habitant et par pourcentage de différence en moins que présente le produit moyen. Ce produit moyen est calculé sur la base des chiffres fixés conformément à l'article 8, § 4.

Dès l'année budgétaire 1989 ... (la suite comme dans le projet)".

Article 46.

L'article 46 concerne les emprunts que peuvent contracter les Communautés et les Régions. Ces dispositions se substituent à celles qui sont actuellement énoncées à l'article 14 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ne sont pas, selon le fonctionnaire délégué, soumis au régime organisé par l'article 46, les emprunts auprès d'organismes financiers belges dont la durée n'excède pas un an et qui ne sont pas matérialisés par l'émission de titres. L'exposé des motifs précise que de telles opérations doivent être considérées comme un crédit de soudure destiné à financer des déficits passagers de trésorerie. Il est recommandé de compléter, sur ce point, le texte même du projet.

+

Selon le paragraphe 3, les Communautés et les Régions peuvent émettre des emprunts privés sur le marché belge des capitaux ainsi que des titres à court terme en francs belges en Belgique, avec pour seule obligation d'en informer le Ministre des Finances. Le texte ajoute toutefois que les modalités de la communication et le contenu de l'information font l'objet d'une convention à conclure entre le Ministre des Finances et les Exécutifs.

Il est permis d'inférer de l'exposé des motifs, et le fonctionnaire délégué l'a confirmé, que l'obligation d'informer visée s'appliquera dès l'entrée en vigueur de la loi, même si, à cette date, la convention précitée n'est pas encore conclue. En attendant qu'elle le soit, les Régions et les Communautés seront tenues, selon le fonctionnaire délégué, de faire connaître au Ministre des Finances leur décision concernant le placement de l'emprunt et la date à laquelle il aura lieu. Le projet est muet sur ce point.

+

Selon le paragraphe 5, les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions sont soumis aux dispositions "des §§ 2 et 4".

Faut-il inférer de cette disposition qu'en ce qui concerne les emprunts visés au paragraphe 3, les organismes publics n'ont pas de capacité d'emprunt ou, faut-il en conclure, qu'ils peuvent placer ce type d'emprunts sans être astreints à quelque obligation d'informer ?

.../...

L'exposé des motifs précise, au sujet de cette disposition du paragraphe 5, que les organismes d'intérêt public doivent s'entendre des organismes d'intérêt public "au sens de la loi du 16 mars 1954". Le fonctionnaire délégué a ajouté que sont visés tous les organismes d'intérêt public qui dépendent d'une Communauté ou d'une Région, à l'exception des sociétés régionales d'investissement et des sociétés régionales de développement.

Enfin, le paragraphe 5 appelle encore l'observation suivante.

Les conditions auxquelles les organismes d'intérêt public peuvent contracter des emprunts sont actuellement fixées par l'article 12 de la loi du 16 mars 1954. Les dispositions du projet se substituent manifestement à celles de l'article 12. C'est dès lors avec cette restriction qu'il convient de lire la disposition transitoire qui a été insérée sous la forme d'un article 96 dans la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi du 8 août 1988 et selon laquelle les dispositions de la loi du 16 mars 1954 restent applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent d'une Communauté ou d'une Région aussi longtemps qu'elles ne sont pas modifiées par la Communauté ou la Région concernée.

Une observation analogue s'applique à la disposition de l'article 47, § 2, alinéa 2, aux termes de laquelle les organismes d'intérêt public dépendant d'une Communauté ou d'une Région, devront se conformer, en matière d'organisation du contrôle de la Cour des comptes, aux dispositions générales qui seront arrêtées par le législateur national.

+

L'article 46, § 6, prévoit la création, au sein du Conseil supérieur des finances, d'une section "Besoins de financement des pouvoirs publics". Cette section a une compétence consultative et compte douze membres, nommés par le Roi sur la proposition des Ministres des Finances et du Budget. La moitié de ces membres doivent être présentés sur la proposition des Exécutifs. Le texte ne précise pas combien de membres chacun des Exécutifs pourra proposer. A cet égard, il convient d'observer que l'Exécutif flamand agit tant pour la Communauté flamande que pour la Région flamande.

En application de l'article 28 de la loi de redressement du 10 février 1981, le Conseil supérieur des finances a été réorganisé par un arrêté royal du 16 avril 1981. Par ailleurs, l'organisation du Conseil supérieur est réglée, de manière plus détaillée, par un règlement intérieur qui lui est propre.

Lorsque l'article 46, § 6, aura acquis force de loi, l'on se trouvera devant la situation assez singulière qu'au sein du Conseil supérieur, qui fait l'objet d'un arrêté royal et dont le fonctionnement est réglé par un règlement intérieur, il est créé une section qui, elle, fait l'objet d'une loi spéciale. Ainsi donc, les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur seront réparties entre une loi spéciale, un arrêté royal et un règlement d'ordre intérieur.

On pourrait éviter un tel état de choses en se bornant à inscrire dans le projet les principes généraux et en laissant au Roi le soin de les développer.

+

Aux termes du paragraphe 7, alinéa 1er, le Roi peut, sur l'avis de la section Besoins de financement des pouvoirs publics, décider de limiter la capacité d'emprunt d'une Communauté ou d'une Région.

Conformément à l'article 1er, les emprunts sont un moyen de financement auquel les Communautés et les Régions peuvent avoir recours. Ils font donc partie du système de financement visé aux articles 59bis, § 6, et 115, alinéa 3, de la Constitution, tels que ces articles ont été établis les 7 et 15 juillet 1988.

La disposition examinée du projet permet au Roi de limiter, pour une durée de deux ans, l'exercice de la capacité d'emprunt visée. Pour rester dans la ligne ou du moins dans l'esprit des dispositions constitutionnelles précitées, le projet devrait indiquer dans quels cas le Roi peut faire usage du pouvoir qui Lui est attribué et mentionner le volume de la capacité d'emprunt dont le Roi peut temporairement priver les Communautés et les Régions.

+

Aux termes de l'article 46, § 8, les Communautés et les Régions doivent joindre annuellement à leur budget des voies et moyens, un relevé de leur dette. Selon l'alinéa 3 de ce paragraphe, il s'agit de "la dette des Communautés et des Régions, en ce compris les engagements des organismes dont le service financier grève le budget des Communautés et des Régions".

Il s'agit apparemment des engagements financiers qui font partie de la dette publique directe et indirecte. La question est de savoir si le texte cité oblige les Communautés et les Régions à faire connaître également le montant de leurs cautionnements éventuels.

.../...

Article 47.

Selon le paragraphe 2, les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Régions et des Communautés ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions feront l'objet d'une loi ordinaire.

Les dispositions du genre de celles qui sont visées dans ce paragraphe ne font pas nécessairement partie du système de financement prévu par les articles 59bis, § 6, et 115 de la Constitution.

Elles n'en mettent pas moins une restriction au mode d'exercice par les Régions et les Communautés des compétences qui leur ont été attribuées. Elles entrent ainsi dans le giron de l'article 59bis, §§ 2 et 2bis, et de l'article 107quater de la Constitution.

Il devrait en résulter qu'au moins l'essentiel de ce que comportent les dispositions générales relatives au budget, aux comptes, à la comptabilité, au contrôle et au régime des subventions, doit être inscrit dans le présent projet.

C'est d'ailleurs pour la même raison que les règles correspondantes de gestion du budget et des comptes ont, à l'époque, été inscrites dans l'article 13, §§ 1er, 2, 4 et 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. parl. Sénat, 1979, n° 260/1, pp. 9 et 37).

.../...

Article 48.

En vertu de l'article 48, les Communautés et les Régions peuvent faire appel aux inspecteurs des finances pour l'organisation de leur contrôle administratif et budgétaire. Le même texte prévoit que les Exécutifs sont associés à l'organisation de ce corps. Les inspecteurs des finances n'en conservent pas moins la qualité d'agent de l'Etat.

Le texte ne permet pas de déterminer par qui seront supportées les charges financières, plus particulièrement la charge des rémunérations, qui se rapportent aux inspecteurs des finances mis à la disposition d'une Communauté ou d'une Région.

Il convient d'observer par ailleurs que les dispositions relatives au contrôle administratif et budgétaire, tel que celui-ci est réglé par l'arrêté royal du 5 octobre 1961, trouvent actuellement leur fondement légal déterminant dans l'article 32bis de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, inséré dans cette loi par l'article 81 de la loi de programme du 2 juillet 1981. Il résulte de la combinaison de cette disposition législative avec l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qu'elles sont applicables aux Communautés et aux Régions.

Selon l'article 66, alinéa 1er, du projet, les dispositions de la loi du 28 juin 1963 cesseront d'être applicables aux Communautés et aux Régions dès l'entrée en vigueur de la loi qui, conformément à l'article 47, § 2, du projet, arrêtera les dispositions générales en matière de budget, de comptes et de comptabilité.

.../...

Le projet ne prévoit toutefois pas de mesure transitoire pour le cas où la loi visée à l'article 47, § 2, entrerait en vigueur avant que les Communautés ou les Régions n'aient organisé leur propre contrôle administratif et budgétaire.

Un texte visant à combler cette éventuelle lacune sera proposé lors de l'examen de l'article 66.

Article 50.

A l'alinéa 1er du paragraphe 1er, il convient d'écrire : "Les ressources visées au titre II qui sont versées à l'autorité nationale en vertu d'un traité international, sont transférées ...".

Aux alinéas 3 et 4, il se recommanderait de préciser qu'il s'agit "d'un douzième du montant évalué" des ressources visées.

A la fin de l'alinéa 3, les mots "de la comptabilisation" doivent par ailleurs être supprimés.

Article 51.

Aux termes des paragraphes 1er et 2, les participations et créances détenues par la Société nationale pour la restructuration des secteurs nationaux (SNSN) et les moyens financiers correspondant aux soldes des enveloppes de reconversion existants à la date d'entrée en vigueur de la loi, sont transférés, selon le cas, au Fonds voor de Herstructurering van de Nationale Sectoren in het

Vlaamse Gewest (FNSV), au Fonds pour la restructuration des secteurs nationaux en Région wallonne (FSNW) et à la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB).

Selon le paragraphe 3, les dernières institutions citées sont tenues, en échange des participations, créances et moyens financiers obtenus, de céder à la SNSN des actions pour un montant équivalent à celui des titres (participations), créances et moyens financiers obtenus.

Le projet omet de préciser par qui et sur la base de quels critères, la valeur des actions à céder à la SNSN, sera déterminée.

L'exposé des motifs fait allusion, il est vrai, à une intervention des réviseurs d'entreprises pour déterminer la valeur des participations et créances qui sont cédées par la SNSN, mais il est muet sur le mode de calcul de la valeur des actions cédées par le FNSV, le FSNW et la SRIB.

Surtout cette dernière question peut être source de contestations. Il se recommanderait, dès lors, de compléter sur les points évoqués ci-dessus le texte même du projet.

+

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, il faut attribuer au terme de "participations", utilisé dans le paragraphe 1er, une portée plus large que celle qui lui est donnée à l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 17 septembre 1982 portant création de la SNSN.

.../...

Il peut être préférable, dès lors, de remplacer, à l'alinéa 1er du paragraphe 1er, le terme "participations" par "titres", terme dont il est d'ailleurs fait usage à l'alinéa 3 du paragraphe 1er et au paragraphe 3.

+

Pour déterminer à quel organisme il y a lieu de céder les titres et créances de la SNSN (le FNSV, le FSNW ou la SRIB), il convient de tenir compte, aux termes du paragraphe 1er, du lieu où sont "implantées" les entreprises dans lesquelles la SNSN détient des parts ou auxquelles les créances se rapportent.

Ce texte ne permet pas d'établir s'il s'agit de l'implantation du siège principal ou de celle du siège d'exploitation. Le projet devrait être précisé sur ce point.

+

Dans le texte néerlandais du dernier alinéa du paragraphe 1er, il y aurait lieu de remplacer le mot "opsomming" par "inventaris".

+

Ainsi que l'a confirmé le délégué du Gouvernement, le terme "fonds", utilisé au paragraphe 2, vise non seulement le FNSV et le FSNW, mais également la SRIB.

.../...

Il conviendrait de compléter le texte en ce sens.

+

Dans le texte néerlandais du premier alinéa du paragraphe 2, in fine, il y aurait lieu d'écrire "aangewend" au lieu de "bestemd".

+

Dans le texte néerlandais du paragraphe 4, il conviendrait d'écrire " ... alle aandelen over, die zij bezit in de instellingen ..." au lieu de " ... alle aandelen over, die zij aanhoudt in de instellingen ...".

+

En vertu du paragraphe 6, il convient de remplacer à l'article 12 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, les mots "l'Etat" par les mots "la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, chacune en ce qui concerne les entreprises situées sur son territoire".

Il ressort de son alinéa 4 que l'article 12 précité rétroagit au 5 août 1978. La modification apportée à l'article 12 par l'article 51, § 6, du projet, pourrait être interprétée en ce sens que les actions et obligations

.../...

que l'Etat a acquises par le passé devront être cédées aux Régions alors que, selon les déclarations du délégué du Gouvernement, l'intention qui a présidé à cette disposition était uniquement de mettre en évidence qu'à l'avenir, les Régions exerceront les compétences de l'Etat telles qu'elles sont contenues dans l'article 12 de la loi du 5 mars 1984, sans qu'il doive en résulter nécessairement une cession d'actions ou d'obligations. Le délégué du Gouvernement a attiré, en outre, l'attention sur le fait qu'à l'heure actuelle, l'Etat ne possède plus ni actions ni obligations telles que visées à l'article 12.

La portée exacte du paragraphe 6 se dégagerait avec plus de clarté de la rédaction suivante :

"A partir du 1er janvier 1989, les attributions de l'Etat visées à l'article 12 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, sont exercées par la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, chacune en ce qui concerne les entreprises établies sur son territoire".

+

Au paragraphe 8, alinéa 2, il conviendrait de reproduire l'intitulé intégral de la loi du 23 août 1948 "tendant à assurer le maintien et le développement de la marine marchande, de la pêche maritime et de la construction maritime et instituant à ces fins un Fonds de l'Armement et des Constructions maritimes".

+

.../...

Dans la phrase introductive des alinéas 1er et 2 du paragraphe 9, il y aurait lieu de remplacer le mot "émis" par "conclue".

Dans le texte néerlandais des mêmes dispositions, il conviendrait, conformément à l'article 26 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, de remplacer les mots "speciaal voorrecht" par "bijzonder voorrecht".

Dans le même paragraphe 9, il y a discordance, à l'alinéa 1er, 2°, et à l'alinéa 2, 2°, entre le texte français, qui mentionne des "actions et parts", et le texte néerlandais qui ne fait état que de "aandelen". Selon le délégué du Gouvernement, c'est le texte néerlandais qui est à préférer.

Dans le même texte néerlandais, il y aurait lieu d'écrire "vaststaande" au lieu de "vervallen" et "bezit" au lieu de "aanhoudt".

+

Ainsi que l'a confirmé le délégué du Gouvernement, il y aurait lieu de compléter le paragraphe 10 par une disposition analogue à celle de l'article 51, § 1er, alinéa 2, afin de régler l'opposabilité immédiate du transfert des créances du Fonds pour le crédit maritime. Cela s'impose d'autant plus qu'il s'agit de créances à charge d'entreprises privées.

+

Enfin, on peut relever qu'en ce qui concerne les références qu'il fait aux différents paragraphes de l'article 51, l'exposé des motifs présente, sur toute la ligne, une discordance entre sa version française et sa version néerlandaise.

.../...

Article 52.

Cet article vise à opérer, par l'effet de la loi même, le transfert de certains biens meubles et immeubles de l'Etat aux Communautés ou aux Régions, selon le cas.

Le paragraphe 5 prévoit que les Communautés et les Régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat afférents aux biens ainsi transférés.

L'article 56, § 1er, du projet contient une disposition analogue en ce qui concerne les compétences que la loi spéciale du 8 août 1988 a attribuées aux Communautés et aux Régions.

Il n'a pu être expliqué au Conseil d'Etat quel est le rapport entre les dispositions de l'article 52, § 5, et celles de l'article 56, § 1er.

+

Au paragraphe 1er, il convient de supprimer les mots "modifiée par la loi du 8 août 1988".

+

.../...

Au paragraphe 3, il convient de remplacer, aux alinéas 1er et 2, les mots "... acquis ou construit ... par ou en vertu de ..." par les mots "... acquis ou construits ... conformément à ...".

A l'alinéa 1er, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais, où il est question respectivement de "délibérations postérieures au 1er janvier 1975" et de "beraadslagingen na 1 augustus 1975".

Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "... voor de Gewestelijke Vlaamse, Waalse en Brusselse aangelegenheden ...".

A la fin de l'alinéa 1er du même paragraphe 3, rien ne s'oppose à ce que soient omis les mots "modifiée par les lois du 19 juillet 1977 et du 5 juillet 1979, coordonnées par l'arrêté royal du 20 juillet 1979 et modifiées par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles".

La disposition du paragraphe 3, alinéa 2, 2°, devrait être rédigée comme suit :

"soit conformément aux délibérations postérieures au 1er janvier 1980 des Comités ministériels de la Communauté française et de la Communauté néerlandaise, institués par la loi du 5 juillet 1979".

+

Selon le délégué du Gouvernement, le paragraphe 4, alinéa 1er, aurait une portée comparable à celle de l'article 51, § 1er, alinéa 2, du projet. Il se recommande dès lors de recourir à une formulation analogue.

+

Au paragraphe 7, il vaudrait mieux écrire : "... peut toujours appeler l'Etat à la cause et celui-ci peut toujours intervenir à la cause". Cette observation vaut également pour l'article 56, § 1er, dernier alinéa.

Article 53.

Le transfert aux Régions des obligations du Conseil économique régional pour le Brabant sera réglé, selon l'exposé des motifs, "compte tenu de leurs contributions passées à son fonctionnement". Selon le délégué du Gouvernement, cela reviendrait, concrètement, à ce que les dettes existantes du Conseil économique régional soient réparties entre les Régions en fonction des contributions inégales que chacune d'elles a fournies au cours des années écoulées en vue de maîtriser ou de réduire cet endettement.

Cela ne ressort pas du texte du projet.

+

Par souci de concordance avec le texte français, il convient d'écrire dans le texte néerlandais du paragraphe 3 : "... na overleg met de representatieve vakorganisaties van het personeel ...".

+

Il y a lieu de rédiger la première phrase du paragraphe 6 comme suit :

"Les dispositions de la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique sont abrogées à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal visé au paragraphe 1er, dans la mesure où elles concernent le Conseil économique régional pour le Brabant".

Article 54.

Dans la phrase liminaire, il convient d'écrire : "... de la loi spéciale du 8 août 1980 ...".

+

Eu égard aux explications fournies par le délégué du Gouvernement, le paragraphe 2 de l'article 91bis en projet pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après concertation avec les organisations syndicales représentatives du personnel, la date du transfert du personnel des Fonds visés au paragraphe 1er ainsi que les modalités de ce transfert.

Les dispositions de l'article 88, § 2, sont applicables à ce transfert".

+

Le paragraphe 3 est rédigé comme suit :

"Le Roi règle également, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, toutes questions auxquelles donne lieu le transfert ou la dissolution des Fonds visés au paragraphe 1er".

Dans la mesure où elle concerne le transfert du personnel, la disposition en projet fait double emploi avec ce que dispose le paragraphe 2.

Il convient d'observer en outre que le Roi est chargé de régler la suppression des Fonds visés, alors que ni le projet, ni aucune autre disposition législative ne prévoient expressément la suppression de ces Fonds, bien que deux d'entre eux soient des organismes publics dotés de la personnalité juridique.

.../...

Article 55.

Il convient de rédiger l'alinéa 1er de cet article comme suit :

"A l'article 18, § 4, de la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les mots "l'article 14" sont supprimés".

+

Dans le texte néerlandais de l'article 18, § 5, en projet, il y a lieu d'écrire "... behalve wat het personeel van de Fondsen betreft" au lieu de "... behalve wat het personeel van het Fonds betreft".

Article 56.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, l'alinéa 2 du paragraphe 1er sera complété par l'énumération des organismes publics qui ont contracté les emprunts visés par cette disposition.

L'alinéa 3 du paragraphe 1er devrait commencer comme suit :

"Sans préjudice du § 2, l'Etat reste lié par les obligations contractuelles qu'il a assumées ...".

Aux termes de l'alinéa 6 du paragraphe 1er, l'Etat "reste tenu par les ... obligations existantes à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et dont le paiement était exigible en ce qui concerne les dépenses fixes ... avant cette date" (soit avant le 1er janvier 1989).

Dans la mesure où les "dépenses fixes" visées par cette disposition comprendraient également les traitements des agents de l'Etat à transférer, il y a lieu d'attirer l'attention sur l'article 2 de l'arrêté royal n° 279 du 30 mars 1984 relatif au paiement à terme échu des traitements de certains agents du secteur public, confirmé par la loi du 6 décembre 1984, qui dispose :

> "Article 2. Le traitement des membres du personnel visés à l'article 1er est payé à partir du mois de juillet 1984 à terme échu, à savoir le dernier jour ouvrable du mois, sauf le paiement du traitement du mois de décembre qui a lieu le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante.
>
> Il en est de même des allocations ainsi que de tout autre élément de la rémunération payé en même temps que le traitement.
>
> Toutefois, le paiement des allocations familiales n'est pas visé par le présent article".

En vertu de la disposition reproduite ci-avant, le paiement des traitements du mois de décembre n'est exigible que le premier jour ouvrable du mois de janvier de l'année suivante (soit le 2 janvier).

.../...

On peut se demander si les auteurs du projet ont bien tenu compte de ce régime spécial car le texte, tel qu'il est rédigé, aurait pour conséquence de mettre à la charge des Communautés et des Régions les traitements du mois de décembre des membres du personnel transférés.

+

Aux termes du paragraphe 3, alinéa 2, les articles 1er, 2 et 8 de la loi précitée du 5 mars 1984 - articles qui, selon l'alinéa 1er du paragraphe 3, "restent d'application" - ne peuvent être modifiés qu'à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution.

Selon le délégué du Gouvernement, il s'agit d'élever les dispositions légales précitées au rang de dispositions adoptées à une majorité spéciale, afin qu'il soit satisfait au prescrit des articles 59bis, § 6, et 115 de la Constitution, aux termes desquels le système de financement des Communautés et des Régions doit être établi par la loi à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution.

Le procédé mis en oeuvre par le projet est toutefois insuffisant pour satisfaire aux prescriptions constitutionnelles précitées, eu égard aux articles 41 et 42 de la Constitution, dont le premier prescrit le vote article par article, le second garantissant, quant à lui, le droit d'amender et de diviser les articles (1).

.../...

(1) Voir l'avis émis par le Conseil d'Etat le 26 octobre 1988 concernant le projet de loi spéciale relative à la Cour d'arbitrage (Doc. parl. Sénat, 1988-1989, n° 483-1, page 69).

Il s'en suit que, les dispositions de la loi du 5 mars 1984 doivent être reprises intégralement dans le projet, le cas échéant sous une forme adaptée.

La même observation vaut pour l'article 73 du projet.

Article 57.

Il conviendrait de rédiger l'alinéa 1er du paragraphe 1er comme suit :

"Sans préjudice de l'application de la présente loi, il est prévu annuellement, à charge du budget de l'Etat, un crédit destiné aux Communautés pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers".

+

Le paragraphe 2 dispose que les montants de 1.200 millions et de 300 millions prévus au paragraphe 1er, alinéa 2, respectivement pour la Communauté française et la Communauté flamande, seront adaptés pour l'année budgétaire 1990 et chacune des années budgétaires suivantes aux taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation.

On pourrait inférer de ce texte que les montants mentionnés pour les années budgétaires 1990 et suivantes resteront inchangés - sauf indexations - quel que soit le nombre d'étudiants étrangers inscrits en Belgique dans l'enseignement universitaire.

.../...

Il s'agit de savoir si telle est bien l'intention du Gouvernement.

Article 58.

Eu égard aux explications fournies par le délégué du Gouvernement, les mots "... communes qui accueillent sur leur territoire des propriétés immunisées au précompte immobilier", qui figurent à l'alinéa 1er de cet article, doivent être remplacés par les mots "... communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier".

+

Selon le délégué du Gouvernement, l'alinéa 2 se rattache à l'alinéa 3, en ce sens que, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, le crédit devra être affecté à l'amortissement par la Région d'un emprunt en cours de faveur des communes bruxelloises. Il serait dès lors plus logique - et le délégué du Gouvernement se rallie à cette proposition - de permuter les alinéas 2 et 3.

Pour autant qu'il doive être considéré comme faisant partie du système de financement de la Région de Bruxelles-Capitale, le régime susvisé serait incompatible avec l'article 115 de la Constitution, aux termes duquel il appartient aux Régions de décider de l'affectation de leurs recettes, du moins dans la mesure où l'autorité nationale ferait à la Région de Bruxelles-Capitale une injonction au sens du commentaire donné par le délégué du Gouvernement.

.../...

Articles 61, 62 et 63.

I. OBSERVATION GENERALE.

L'article 61 prévoit la constitution de juridictions appelées à connaître des litiges entre chacune des parties contractantes à chacun des accords prévus par l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 62 contient des dispositions transitoires destinées à combler le vide juridique qui pourrait se produire entre le 1er janvier 1989, date d'entrée en vigueur de l'article 92bis de la loi spéciale, et l'entrée en vigueur des accords de coopération obligatoires prévus par cet article.

L'article 63 insère un article 124bis dans le projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage.

Ces trois articles sont étrangers à la matière du financement des Communautés et des Régions. L'article 63, spécialement, doit faire l'objet d'un amendement au projet de loi spéciale déposé devant le Sénat.

.../...

II. EXAMEN DES DISPOSITIONS EN PROJET.

Article 61.

L'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles règle la coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions. Cette coopération se fait par voie d'accords qui n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés, selon le cas, par la loi ou le décret.

Si, en vertu du paragraphe 1er, des accords peuvent être conclus portant de manière générale sur la création et la gestion conjointe de services ou institutions communes, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun, le paragraphe 2 et le paragraphe 3 imposent la conclusion de tels accords pour un certain nombre de matières.

L'article 61 du projet complète par un paragraphe 4 l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1981. Il institue des "collèges d'arbitres". Il y aura autant de collèges d'arbitres que d'accords; le collège sera "seul compétent pour trancher tout litige entre les parties contractantes né de l'interprétation ou de l'exécution de ces accords, à l'exception des problèmes de compétence".

C'est à tort que le projet recourt à la notion d'arbitrage et prévoit la constitution de collèges arbitraux.

En effet, il résulte de l'article 1er de la convention européenne portant loi uniforme en matière d'arbitrage, approuvée par la loi du 4 juillet 1972, que le recours à l'arbitrage est facultatif.

.../...

Sans doute, l'article 1676 du Code judiciaire, introduit dans ce code par la loi du 4 juillet 1972, article 2, permet-il au législateur, après avoir au point 2 interdit aux personnes morales de droit public de conclure des conventions d'arbitrage, de faire exception à cette interdiction. Mais si la loi peut ainsi autoriser ces personnes morales à conclure de telles conventions, il reste qu'elle n'est pas habilitée à leur en faire une obligation.

L'article en projet, en imposant aux personnes publiques de prévoir dans les accords visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 92 de la loi précitée, le recours à l'arbitrage pour trancher les différends suscités par ces accords, dénature la notion d'arbitrage qui consiste essentiellement à laisser aux parties la liberté de porter leur litige devant une juridiction qu'elles créent de commun accord plutôt que devant les juridictions organisées par l'Etat.

En conséquence, il convient de supprimer dans l'article en projet les mots "collège d'arbitrage", "arbitre" ou "tiers arbitre" pour les remplacer par les mots "juridiction" et "membre (de cette juridiction)". En effet, l'article en projet crée incontestablement des juridictions puisque, suivant son alinéa 11, la décision rendue a l'autorité de la chose jugée.

La constitutionnalité de telles juridictions ne paraît pas contestable. Ces litiges dont elles auront à connaître n'ont pas pour objet des droits civils. Ayant à statuer dans un contentieux nouveau, elles ne sont pas des commissions ou tribunaux extraordinaires dont l'article 94 de la Constitution prohibe la création.

.../...

En principe, les dispositions envisagées ne peuvent faire l'objet d'une loi spéciale. Il ressort, en effet, de l'article 94 de la Constitution que "nul tribunal, nulle juridiction contentieuse, ne peut être établie qu'en vertu d'une loi". Les dispositions constitutionnelles qui exigent le vote de lois à la majorité spéciale sont d'interprétation restrictive. Or, la Constitution n'a exclu l'intervention du législateur ordinaire en ce qui concerne la création de juridictions que par son article 107ter, § 2 nouveau, qui est relatif à la Cour d'arbitrage. Les dispositions projetées doivent dès lors en principe être distraites du projet et faire l'objet d'une loi ordinaire.

Doivent néanmoins faire l'objet d'une loi spéciale, celles des dispositions en projet qui imposent des obligations nouvelles aux Régions et aux Communautés, notamment :

- le principe de la création de ces juridictions;

- au paragraphe 4, alinéa 2, la disposition qui impose aux parties de désigner un membre de la juridiction appelée à trancher les différends;

- au paragraphe 4, alinéa 3, la disposition selon laquelle les accords doivent prévoir la désignation des membres (autres que le président) de la juridiction précitée;

- au paragraphe 4, alinéa 4, la disposition qui attribue des pouvoirs au président de la Cour d'arbitrage;

- au paragraphe 4, alinéa 13, la disposition suivant laquelle les décisions prononcées par la juridiction ne sont pas susceptibles de recours;

- le dernier alinéa du paragraphe 4, qui concerne les frais de fonctionnement de la juridiction.

.../...

Les dispositions qui doivent figurer dans la loi spéciale de réformes institutionnelles appellent les observations suivantes.

L'alinéa 1er du paragraphe 4 charge la juridiction d'arbitrer les différends portant sur l'interprétation ou l'exécution d'un accord de coopération, "à l'exception des problèmes de compétence".

Si, à l'occasion du litige, elle est appelée à se prononcer sur des problèmes de compétence posés par des textes législatifs, elle devra faire application de l'article 107ter, § 2, alinéa 3, de la Constitution et de l'article 27 de la loi spéciale en projet sur la Cour d'arbitrage.

Si le problème de compétence est posé par des textes réglementaires ou par des décisions individuelles, aucun renvoi à titre préjudiciel n'est organisé dans l'état actuel de la législation.

La disposition en projet pourrait être modifiée en supprimant les termes "à l'exception des problèmes de compétence". Dans ce cas, le renvoi à la Cour d'arbitrage demeurerait de droit dans les cas où ce renvoi est organisé par la Constitution et par la loi spéciale. Quant aux problèmes de compétence posés par des actes réglementaires ou individuels, ils seraient tranchés par les juridictions elles-mêmes en vertu du principe selon lequel le juge de l'action est le juge de l'exception.

.../...

Si le Gouvernement estimait ne pas devoir appliquer ce dernier principe, l'alinéa 1er pourrait être complété par une disposition organisant le renvoi devant une autre juridiction que l'article en projet devrait désigner. Il faudrait, en outre, régler la procédure de renvoi.

Alinéa 3.

Il semble y avoir au paragraphe 4, une contradiction entre le troisième alinéa, selon lequel les accords prévoient "à peine de nullité" la désignation des arbitres (autres que le président) et le quatrième alinéa qui confie cette désignation au président de la Cour d'arbitrage en cas de carence des parties.

Il ressort des précisions fournies par le délégué du Gouvernement, que les accords doivent non pas désigner les personnes qui siègeront au collège d'arbitres, mais régler leur mode de désignation.

Le texte de l'alinéa 3 devrait être précisé en ce sens.

Alinéa 13.

Aux termes de l'alinéa 13, "les décisions rendues par le collège ne sont susceptibles d'aucun recours et sont exécutoires de plein droit". Une telle disposition déroge à l'article 1710 du Code judiciaire. Cette dérogation ne se conçoit que si les décisions des juridictions n'ont que l'autorité relative de la chose jugée, ce qui est le cas.

.../...

Il est proposé de rédiger le paragraphe 4 en projet comme suit :

"Dans l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, y inséré par la loi spéciale du 8 août 1988, il est inséré un paragraphe 4 rédigé comme suit :

"§ 4. Les litiges entre les parties contractantes aux accords prévus aux paragraphes 2 et 3, nés de l'interprétation ou de l'exécution de ces accords sont tranchés (1) par une juridiction organisée par la loi.

Chaque partie désigne un des membres de cette juridiction.

Les accords règlent le mode de désignation de ces membres autres que le président.

Le président est coopté par les membres; à défaut de cooptation, il est désigné par le président en exercice de la Cour d'arbitrage.

La décision prononcée n'est pas susceptible de recours.

Les accords déterminent le règlement des frais de fonctionnement de la juridiction".

.../...

(1) Voir l'observation en ce qui concerne l'exception de compétence.

Les dispositions devant faire l'objet d'une loi ordinaire appellent les observations suivantes.

Alinéa 5.

Les collèges étant des juridictions, l'indication dans les accords des délais dans lesquels ils doivent rendre leurs décisions ne saurait constituer une règle impérative. Tout délai ne serait jamais qu'un délai d'ordre.

Alinéa 7.

L'alinéa 7 doit préciser que "la décision est rendue à la majorité absolue des voix".

Alinéa 11.

Il faut préciser le mode de notification de la décision.

Alinéa 12.

La décision a autorité de chose jugée à l'égard des parties seulement. Le texte devrait être complété en mentionnant que "... a l'autorité relative de la chose jugée".

.../...

Alinéa 15.

La disposition qui met les frais de fonctionnement du collège proportionnellement à charge des parties est trop sommaire. Si elle doit prendre place comme telle dans la loi spéciale, elle doit être complétée dans la loi ordinaire par des dispositions déterminant quels sont les frais en question : honoraires des arbitres, frais éventuels d'expertise, frais du personnel employé et de fournitures de bureau, etc.

+

Le paragraphe 4 en projet ne contient aucune disposition relative à la procédure devant la juridiction chargée de trancher les litiges relatifs aux accords de coopération. Il doit être complété à tout le moins par des dispositions relatives aux droits de la défense.

Aucune disposition du paragraphe 4 en projet ne règle l'emploi des langues devant cette juridiction. Suivant les délégués du Gouvernement, cette question serait réglée dans les accords de coopération.

Il va de soi que s'il s'agit d'accords entre Régions et Communautés qui n'usent pas de la même langue, chaque partie est tenue d'utiliser au cours de la procédure, la langue qui est légalement la sienne. Un accord de dérogation ne pourrait pas déroger à la règle qui vient d'être rappelée.

Paragraphe 5.

Aux termes du paragraphe 5, "les parties aux accords de coopération non visés aux § 2 et 3 ... (c'est-à-dire les accords facultatifs) peuvent également leur rendre applicables les dispositions contenues au § 4".

.../...

Une telle disposition, qui organise la constitution de juridictions par l'accord de deux ou de plusieurs autorités, ne paraît pas contrevenir à l'article 94 de la Constitution, puisque cette création se ferait en vertu d'une loi.

Article 62.

L'article 62 en projet qui insère des paragraphes 2 et 3 dans l'article 94 de la loi spéciale de réformes institutionnelles tend à résoudre les différends qui, pendant la période transitoire, ne pourraient être aplanis à défaut de consensus au sein du comité de concertation. Il dispose que dans ce cas "l'article 92bis, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est applicable".

La solution ainsi conçue s'avère dénuée d'efficacité. En effet, ou bien un des accords visés dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 92bis a été conclu, auquel cas, le différend sera porté devant la juridiction prévue par cet accord; ou bien, il n'y a pas d'accord et aucune juridiction n'existe à laquelle le différend pourrait être soumis.

La solution recherchée pourrait consister, suivant la suggestion de la déléguée du Gouvernement, à présumer qu'en cas d'absence de consensus au sein du comité de concertation, les parties sont d'accord pour faire trancher leur différend par la juridiction prévue dans l'article 61 du projet, pour faire désigner les membres de cette juridiction par le président de la Cour d'arbitrage et pour que la décision à prononcer par cette juridiction ne soit pas susceptible de recours.

.../...

Article 63.

L'article 63 du projet insère dans la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage un article 124bis qui considère comme règles pouvant faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage ou d'un renvoi préjudiciel devant cette Cour, les dispositions qui prévoient des concertations, des associations, des transmissions d'informations, des avis, des avis conformes, des accords, des accords communs et des propositions prévus par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

On peut certes admettre que les règles précitées puissent soit être relatives à la compétence de l'autorité qui collabore à la préparation de la décision à prendre, soit influencer la décision prise par l'autorité compétente et que, dès lors, ces règles soient assimilées à des règles de compétence.

Mais, dans ce cas, les personnes privées qui, suivant l'article 2, 2°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage peuvent, si elles justifient d'un intérêt, introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26bis de la Constitution, devraient également pouvoir invoquer la violation de l'une des règles précitées. Or, l'article en projet, dans son deuxième alinéa, leur refuse un tel recours "par dérogation à l'article 2, 2°," de la loi précitée.

.../...

Dans l'exposé des motifs (p. 90), la dérogation à l'article 2, 2°, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage est justifiée de la manière suivante :

> "Il va de soi que seules les autorités lésées par la violation de telles dispositions peuvent invoquer celles-ci à l'appui d'un recours en annulation ...".

Une telle motivation serait adéquate si les dispositions en question énonçaient des formalités prévues dans le seul intérêt des autorités appelées à les respecter, mais elle est insuffisante dès lors que ces dispositions sont considérées comme des règles de compétence.

Puisque, suivant l'exposé des motifs (p. 90) :

> "La Cour d'arbitrage veillera au respect effectif de la procédure de concertation",

il est permis d'en conclure que la Cour d'arbitrage pourrait soulever d'office un moyen déduit de la violation de l'une des règles visées dans l'article en projet.

.../...

Article 64.

Aux termes de cet article, le budget des voies et moyens détermine notamment "les montants établis, par Régions, des impôts visés à l'article 3".

Cette règle restera-t-elle applicable lorsque les Régions disposeront de leurs propres services de perception pour les impôts visés ?

Article 65.

Le 2° abroge les articles 13, §§ 1er, 2 et 4, en ce qui concerne la Cour des comptes, et 14 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ces abrogations appellent plusieurs observations.

Il y a lieu, tout d'abord, de relever que, conformément à l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les dispositions énumérées sont toujours applicables à la Communauté germanophone.

Par conséquent, la disposition du point 2° devra être adaptée sur le modèle de la disposition du 1°.

Par ailleurs, le projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, contient un article 77, § 2, formulé comme suit :

> "§ 2. L'Exécutif de la Communauté concerné, règle par arrêté le régime des budgets et des comptes des commissions communautaires;
>
> L'article 13 de la loi spéciale de réformes est applicable à la Commission communautaire commune et au Collège réuni".

.../...

Si cette disposition est adoptée telle qu'elle vient d'être reproduite, il conviendra, au point 2°, de formuler également une réserve en ce qui concerne les organes visés de la Région de Bruxelles-Capitale, ceci afin d'éviter des difficultés d'interprétation.

Enfin, il convient d'observer qu'après l'abrogation des dispositions visées à l'article 65, § 1er, 2°, le texte de l'article 13, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 devra être réécrit puisque les dispositions relatives au Comité supérieur de contrôle, qui sont maintenues à l'article 13, § 4, n'ont pas été arrêtées par une loi mais par l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle.

+

Il appartiendra au Gouvernement d'examiner, s'il n'y a pas lieu, au 4°, d'abroger également l'article 8bis de la loi du 5 mars 1984, inséré dans cette loi par la loi du 21 août 1987.

+

La disposition du 5° doit être complétée comme suit : " ... secteurs économiques et nationaux (A), modifiés par l'arrêté royal n° 489 du 31 décembre 1986".

.../...

Article 66.

Les dispositions nationales relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, telles qu'elles figurent à l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 - auquel il est fait allusion dans le texte du premier tiret - n'ont pas, à ce jour, été expressément rendues applicables aux Communautés et aux Régions. Celles-ci en auraient néanmoins fait application.

Aux termes de la disposition du deuxième tiret, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, restent applicables, pour le moment, en ce qui concerne le mode d'exercice du contrôle de la Cour des comptes, aux organismes qui dépendent des Communautés et des Régions. Cette disposition met donc une restriction à la possibilité offerte aux Communautés et aux Régions par l'article 96 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi du 8 août 1988, aux termes duquel les Communautés et les Régions peuvent modifier, à partir du 1er janvier 1989, les dispositions de la loi du 16 mars 1954. L'article 6 de cette loi concerne le contrôle de la Cour des comptes.

Compte tenu de ces observations et de l'objection formulée lors de l'examen de l'article 48 en ce qui concerne le régime transitoire du contrôle administratif et budgétaire, il est proposé de rédiger l'article 66 comme suit :

.../...

"Article 66.-

§ 1er. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 47, § 2, sont applicables aux Communautés et aux Régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et du contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions, ainsi que les dispositions en matière de comptabilité de l'Etat, sans préjudice de ce qui est disposé au § 2 en ce qui concerne l'article 32bis de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

§ 2. Jusqu'à l'organisation du contrôle administratif et budgétaire, visé à l'article 48, les dispositions mentionnées à l'article 32bis de la même loi du 28 juin 1963, sont applicables aux Communautés et aux Régions.

§ 3. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 47, § 2, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 ... restent applicables ... (la suite comme au projet)".

Article 67.

Le paragraphe 2 est rédigé comme suit :

"§ 2. Le solde non grevé de promesses de principe au 31 décembre 1988, d'autorisations de garantie et d'emprunt qui, en application de l'article 22, § 3, de la loi du 24 (lire : 29) mai 1959 ont été octroyés au Fonds National de Garantie, est annulé.

Pour chacune des années de 1989 à 1998, il est attribué à chacune des Communautés à charge du budget de l'Etat un crédit égal à 5,28 % du montant nominal du solde utilisable qui la concerne".

.../...

La disposition de l'alinéa 2, ainsi qu'il a été communiqué au Conseil d'Etat, a trait à la conversion du solde annulé, visé à l'alinéa 1er, en un crédit dont, pour les années 1989 à 1998, une tranche sera mise chaque année à la disposition des Communautés.

Le texte serait peut-être plus lisible s'il était rédigé comme suit :

"§ 2. Le montant pour lequel le Fonds national de garantie des bâtiments scolaires, conformément à l'article 22, § 3, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, peut accorder une autorisation d'emprunt avec garantie de l'Etat et subventions en intérêt, est annulé à concurrence de la partie qui, au 31 décembre 1989, n'a pas été utilisée ou n'a pas fait l'objet d'une promesse.

En lieu et place, il est attribué à chacune des Communautés, pour chacune des années 1989 à 1998, un crédit égal à 5,28 % de sa part nominale dans le montant annulé".

Le paragraphe 3 gagnerait en précision s'il était rédigé comme suit :

"§ 3. Les obligations contractées à charge de l'Etat avant l'entrée en vigueur de la présente loi en exécution de l'article 22, § 1er, § 1erbis et § 2 de la loi du 29 mai 1959, restent intégralement à sa charge".

.../...

Article 69.

Dans le régime provisoire qui fait l'objet du paragraphe 1er, il s'agit manifestement d'une autorisation donnée à l'autorité nationale.

A l'alinéa 3 du même paragraphe, les mots "en ce qui concerne les services administratifs" doivent être supprimés. Cette disposition peut prêter à confusion, la règle visée n'ayant apparemment trait qu'aux seuls services administratifs.

Dans le texte néerlandais, le signe "§ 3" fait défaut.

Il est question, dans ce paragraphe, de "créances considérées comme irrecouvrables". Le projet omet de préciser quelle est la créance qui peut ou qui doit être considérée comme irrecouvrable.

Dans le même paragraphe, il conviendrait d'écrire : "Par dérogation au § 2, alinéa 1er, l'Etat prend à sa charge ...".

Article 71.

A l'alinéa 2, il convient d'écrire : "à charge de crédits provisoires ouverts par la loi ..." et à l'alinéa 4 : "Les modalités d'exercice de l'autorisation visée à l'alinéa 1er sont ...".

.../...

Article 72.

Il serait de meilleure technique législative de transformer les alinéas de cet article en deux paragraphes.

Dans le nouvel article 97, la disposition relative à l'entrée en vigueur est superflue et peut être supprimée.

Article 73.

Aux termes de cet article, les articles 2, 3, 4, § 2, et 8 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 restent d'application.

Si l'intention du Gouvernement est d'intégrer ces dispositions dans le système de financement visé aux articles 59bis et 115 de la Constitution, il s'impose, ainsi qu'il a été observé à propos de l'article 56, § 3, de les reprendre intégralement dans le présent projet.

Het advies betreffende de artikelen 43 tot 60 en 64 tot 74

is gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

De Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De oveenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE, staatsraad.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. M. VAN DAMME, auditeur, P. DEPUYDT, adjunct-auditeur, en J. BAERT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

L'avis concernant les articles à 60 et 64 à 74

a été donné par la première chambre, composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Les rapports ont été présentés par MM. M. VAN DAMME, auditeur, P. DEPUYDT, auditeur adjoint, et J. BAERT, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

H. COREMANS.

L'avis concernant les articles 1er à 42 et 61 à 63

a été donné par la deuxième chambre, composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

M. G. PIQUET, premier auditeur honoraire au Conseil d'Etat, a été appelé en consultation, en application de l'article 82 des lois coordonnées du 12 janvier 1973.

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

Les rapports ont été présentés par MM. M. DUMONT, auditeur général adjoint, J. REGNIER, auditeur, et P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

Het advies betreffende de artikelen 1 tot 42 en 61 tot 63

is gegeven door de tweede kamer, samengesteld uit

De H. G. PIQUET, ere-eerste auditeur bij de Raad van State, is bij toepassing van artikel 82 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 ter raadpleging opgeroepen.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. M. DUMONT, adjunct-auditeur generaal, J. REGNIER, auditeur, en P. GILLIAUX, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.