KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 18e april 1983 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft de 25e april 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies saisi par le Premier Ministre, le 18 avril 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 25 avril 1983 l'avis suivant :

I. VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

Met een op 18 april 1983 bij de Raad van State aangekomen brief vraagt de Eerste Minister bij hoogdringendheid het advies van de afdeling wetgeving, verenigde kamers, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning". De Raad van State is onder die omstandigheden niet in een grondig onderzoek kunnen treden van het voornoemde ontwerp van wet. Onder dit voorbehoud worden de hiernavolgende opmerkingen naar voren gebracht.

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Wetten die de Koning bijzondere machten verlenen worden in de overgrote meerderheid van de jurisprudentiële uitspraken en studies uit de rechtsleer geacht een grondslag te vinden in artikel 78 van de Grondwet (1).

Eenstemmig wordt aangenomen dat bijzondere-machten-besluiten geen wetgevende maar verordenende handelingen zijn. Overeenkomstig artikel 107 van de Grondwet kan en moet de rechter ze dus toetsen aan de machtigingswet op grond waarvan de Regering ze heeft willen nemen (2) alsook, in voorkomend geval, aan de wetten die met de machtigingswet moeten worden gecombineerd (3).

.../...

---

(1) Er zij verwezen naar het advies over het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 geworden is (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr 28/1, blz. 5-6; zie eveneens blz. 6-8).

(2) Zie, bij voorbeeld, 3 mei 1974, Pas. 1974.I.910.

(3) Zie, bij voorbeeld, R.S. 25 juni 1968, Algemeen syndicaat der geneesheren van België, nr 13.047, Verz. blz. 593. Zie ook het advies van de Raad van State L. 13.334 over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, b.z. 1979, nr 261/1, bijlage I, blz. 24).

Uit de twee bovenstaande overwegingen volgt dat de aan de Koning verleende bijzondere machten zeer nauwkeurig behoren te worden omschreven. Artikel 78 van de Grondwet bepaalt immers dat de Koning geen andere machten heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem "uitdrukkelijk" toekennen. Bovendien kan de door artikel 107 van de Grondwet ingestelde rechterlijke controle alleen doeltreffend zijn als de wet die de bijzondere machten toekent, de grenzen van de machtiging met de nodige gestrengheid aangeeft.

Bepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend behoren in geval van twijfel omtrent hun juiste draagwijdte, strikt te worden uitgelegd. Dat is nodig omdat de bepalingen in kwestie voor een beperkte periode beogen te voorzien in een uitzonderlijke wijze van uitoefening der machten die verschilt van de door de Grondwet geregelde en die alleen door crisisomstandigheden aannemelijk kan worden gemaakt (1).

Overigens strekt het ontwerp er geenszins toe de Koning "volmachten" te verlenen; het wil hem alleen "bepaalde bijzondere machten" toekennen.

Wil de toekenning door de wetgever van bijzondere machten aan de Koning, zelfs in een crisissituatie, in overeenstemming met de Grondwet blijven, dan is het noodzakelijk dat, zoals hiervoren reeds is opgemerkt, die machten nauwkeurig worden bepaald. Daartoe is het niet voldoende dat, zoals onder meer in artikel 1, 1°, van het ontwerp is gedaan, de machtigingswet een doel of een oogmerk aangeeft. Het is allereerst onmisbaar dat die wet de aangelegenheden bepaalt waarin de bijzon-

.../...

---

(1) Gedr. St. zitt. 1981-1982, nr 28/1, reeds geciteerd, blz. 8.

dere machten uitgeoefend zullen kunnen worden. De wetgever, die in verscheidene vorige wetten heeft bepaald met welk doel de bijzondere-machtenbesluiten dienden te worden genomen, heeft toen ook de aangelegenheden bepaald waarin die besluiten konden worden vastgesteld. Het aangeven van het doel legt een bijkomende beperking op de toekenning van bijzondere machten : de rechter die kennis heeft te nemen van een geschil kan zodoende nagaan of het gewraakte besluit niet alleen wat zijn inhoud maar ook wat zijn doelstellingen betreft, in overeenstemming is met de machtigingswet.

Het besluit is dat de tekst van de ontwerp-wet de bijzondere machten die zij aan de Koning wil toekennen, nauwkeurig dient te omschrijven. Het komt er dus in de eerste plaats op aan dat de wet er zich niet toe bepaalt algemene doelstellingen aan te geven maar duidelijk zegt welke aangelegenheden worden beoogd, en daarbij in voorkomend geval voor een bepaalde aangelegenheid specificeert wat er daarvan in de machtiging wordt betrokken en wat er buiten wordt gehouden. Bovendien past het, wanneer machten worden verleend voor bijzondere doeleinden, dat de tekst van het wetsontwerp die doeleinden klaar en duidelijk formuleert.

Het is overigens ook ter wille van de rechtszekerheid, die mede voorwaarde is voor een doeltreffend optreden van de Regering, dat in de afbakening van de bijzondere machten die het wetsontwerp beoogt toe te kennen, uiterste nauwkeurigheid geboden is.

.../...

III. OPMERKINGEN OMTRENT DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Artikel 1 luidt als volgt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

1° de aangroei van de openbare uitgaven te beheersen en te beperken, zowel in het kader van de uitvoering van de begroting 1983 als van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1984, zoals deze zal worden vastgelegd in de Rijksmiddelenbegroting en in de Algemene Toelichting van de begroting van ontvangsten en uitgaven;

2° het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen te verzekeren, erover wakend dat, wat de vervangingsinkomens en de andere sociale vergoedingen betreft, de koopkracht van de minstbegoeden integraal beveiligd wordt en zonder afbreuk te doen aan de algemene beginselen in elk der stelsels van de sociale zekerheid, zoals zij voor wat de werknemers betreft reeds werden opgesomd in de artikelen 5 tot en met 13 van de wet van 29 juni 1981 houdende algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers;

3° de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit te verbeteren en over te gaan tot de opheffing, de omvorming en de reorganisatie of de samenvoeging met een overeenkomstige aanpassing van het personeelsstatuut, alsook tot een scherpere controle :

- van de instellingen van openbaar nut en van de openbare instellingen die afhangen van de Staat;

- alsook van elke instelling naar Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welker oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld;

4° de bepalingen met betrekking tot de financiering, de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de provincies, van de gemeenten, van de verenigingen en agglomeraties van gemeenten, van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn alsook van hun verenigingen, hun diensten en hun instellingen te wijzigen of aan te vullen en de uitvoering van hun saneringsprogramma's mogelijk te maken mede ook door een aanpassing van de wettelijke bepalingen betreffende het statuut van het personeel en de mandatarissen;

5° op correcte wijze de inning te verzekeren van de bedrijfsvoorheffing, verschuldigd door de schuldenaars bedoeld bij artikel 180 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen;

6° mogelijk te maken dat aan de locale overheden bedoeld in artikel 352 van het Wetboek van de Inkomstenbelasting een enige en uitzonderlijke toelage van 21 miljard wordt verleend, betaalbaar over verscheidene dienstjaren volgens modaliteiten te bepalen bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, ten einde aan de bedoelde overheden de opbrengst toe te kennen van het aandeel van de aanvullende belasting op de personenbelasting die is begrepen in de belasting welke als bedrijfsvoorheffing of als voorafbetaling geïnd wordt;

7° de herstructurering en de leefbaarheid te verzekeren van de ondernemingen in de sectoren die door artikel 6, § 1, VI, 4°, 2de deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen erkend worden als sectoren die behoren tot het nationaal beleid en, in het kader van deze herstructurering of teneinde de leefbaarheid te verzekeren, specifieke regels vast te stellen inzake bezoldiging in de ondernemingen van genoemde sectoren, in afwijking van de wetten, collectieve overeenkomsten, individuele overeenkomsten en unilaterale beslissingen van de werkgever, voor zover de bepalingen betreffende de waarborg van het gemiddeld minimum maandinkomen, die in de collectieve arbeidsovereenkomsten nrs 21 en 23 van 15 mei 1975 en 25 juli 1975 is opgenomen, worden geëerbiedigd;

8° een programma tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid en tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken, door :

- aanvullende maatregelen tot arbeidstijdverkorting en compenserende indienstnemingen in de bouwsector;

- aanvullende maatregelen betreffende experimenten inzake de herschikking van de arbeidstijd;

- staking van de betaling van opzeggingsvergoedingen door het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting der ondernemingen ontslagen werknemers wanneer de betrokkene een nieuwe baan heeft gevonden;

- invoering van de maandelijkse uitbetaling van opzeggingsvergoedingen;

.../...

- bestrijding van het sluikwerk en van het stelselmatig beroep op overwerk, alsook de controle op de gedeeltelijke werkloosheid;

- maatregelen tot aanvulling of wijziging van de huidige programma's ter opslorping van de werkloosheid;

- bevordering van de deeltijdse arbeid;

- opstelling van een bijzonder plan voor tewerkstelling van jongeren;

- aanpassing van de wetgeving op de faillissementen en op het gerechtelijk akkoord met het oog op de opsporing van ondernemingen in moeilijkheden en de bijstand voor hun herstel;

- organisatie van een stelsel van vernieuwde statutaire stages in de instellingen van openbaar nut, waar het personeelsstatuut is geregeld bij koninklijk besluit van 8 januari 1973;

1. Artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning omschrijft als volgt de verschillende doeleinden die de koninklijke besluiten genomen met toepassing van het, al naar het geval afzonderlijk of onderling verbonden, wetsartikel moeten bereiken : "het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid". Zodanige omschrijving van de te bereiken, algemene doeleinden beperkte derwijze de aan de Koning bij die wet toegewezen bevoegdheden dat mocht een koninklijk besluit genomen met toepassing van artikel 1 van de voornoemde wet onmiskenbaar niet in staat zijn om het in de aanhef van het besluit aangevoerde, wettelijk doeleinde te bereiken, een dergelijk koninklijk besluit reeds om die reden onwettig zou zijn (zie in die zin onder meer het advies van de Raad van State betreffende het koninklijk besluit nr 20 van 23 maart 1982 betreffende de uitgifte van bevoorrechte aandelen zonder stemrecht in het kader van de herstructurering van de textielnijverheid, Belgisch Staatsblad 25 maart 1983, blz. 3322).

Het onderhavige ontwerp van wet, dat voor de redactie van verschillende artikelen uitgaat van de voornoemde wet van 2 februari 1982, heeft evenwel in de beginbepaling van artikel 1 de aangehaalde, algemene omschrijving van de specifieke doeleinden, vervat in artikel 1 van de voornoemde wet, niet hernomen. Hier omtrent geeft de memorie van toelichting geen commentaar.

Uit die weglating volgt dat de bij het ontwerp aan de Koning verleende bevoegdheid niet beperkt wordt door enige, algemene omschrijving van de te bereiken specifieke doeleinden.

Evenwel kan men uit de bepalingen vervat in artikel 1, 1°, 2°, 5°, 6°, 7° en 8° de volgende, bijzondere te bereiken doeleinden afleiden : het beheersen en het beperken van de aangroei van de staatsuitgaven (1°); het verzekeren van het evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen (2°); het verzekeren "op correcte wijze" van de inning van een bepaalde bedrijfsvoorheffing (5°); de Staat verplichten tot het verrichten van een bepaalde storting ten voordele van de locale overheden met het in de bepaling omschreven doeleinde (6°); het herstructureren en het verzekeren van de leefbaarheid van bepaalde ondernemingen (7°); het verwezenlijken van "een programma tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid en tot opslorping van de werkloosheid (8°).

Bijzondere, specifieke na te streven doeleinden kunnen echter niet afgeleid worden uit de bewoordingen van artikel 1, 3°, noch uit artikel 1, 4°. Hieruit volgt dat de Regering in de uitoefening van de haar bij artikel 1, 3° en 4° toegewezen bevoegdheid en op het stuk van het na te streven doel, uitsluitend mag uitgaan van het beginsel van het algemeen belang, waarover de Regering naar eigen goeddunken vrij zal oordelen. In dit opzicht is het toepassingsgebied van het bepaalde in artikel 1, 3° en 4°, te ruim.

2. Artikel 1 omschrijft in acht bepalingen de aangelegenheden waarvoor voor een tijd aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om alle nuttige maatregelen te nemen.

Zoals uit het nadere onderzoek van sommige van die bepalingen zal blijken, mist het ontwerp de nodige duidelijkheid in de omschrijving van wat, in dit verband, al dan niet binnen de grenzen van de verleende bijzondere macht valt.

3. De ontwerp-wet is er een die bij gewone meerderheid aangenomen zal worden, en vermag dus uiteraard niet af te wijken van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Bijzondere opmerkingen.

Artikel 1, 1°.

Volgens de memorie van toelichting "herneemt" het artikel "de techniek waarin is voorzien door de wet van 5 augustus 1978, houdende economische en budgettaire hervormingen (artikel 87, § 1)". Dit artikel luidt als volgt :

> "Artikel 87, § 1. Onverminderd de krachtens artikel 59bis van de Grondwet aanvaarde decreetsbepalingen wordt de Koning gemachtigd door in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen te nemen teneinde de aangroei van de staatsuitgaven te beperken, zowel in het kader van de uitvoering van de begroting 1978 als van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1979, zoals deze zal worden vastgelegd in de Rijksmiddelenbegroting en in de Algemene Toelichting bij de begroting.
>
> Voor de toepassing van het 1ste lid, zal de algemene norm, die van toepassing is op de begroting 1979 hun aangroei beperken op grond van de invloed van de evolutie der consumptieprijzen.

.../...

§ 2. Evenzo en onder hetzelfde voorbehoud, teneinde hetzelfde evenwicht te bereiken in de begrotingen van de instellingen die onderworpen zijn aan de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut of in de begrotingen van openbaar of privaatrechtelijke instellingen waarvan de werking voor een groot deel van staatstussenkomsten afhangt wordt de Koning gemachtigd, door in Ministerraad overlegde besluiten de bestaande wetgevingen te wijzigen voor zover die wijzigingen betrekking hebben op bepalingen met budgettaire weerslag.

§ 3. De koninklijke besluiten die werden genomen krachtens de §§ 1 en 2 in het kader van de uitvoering van de begroting van 1978 zijn opgeheven op 1 januari 1979, indien zij vóór die datum niet door de Wetgevende Kamers werden bekrachtigd.

§ 4. De koninklijke besluiten genomen krachtens de §§ 1 en 2 in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1979 zullen slechts in werking treden na hun bekrachtiging door de Wetgevende Kamers, en ten laatste op 31 maart 1979".

Uit de samenlezing van het ontworpen artikel 1, 1°, en het wetsartikel 87, § 1, blijkt dat de algemene norm omschreven in het tweede lid van § 1 van dit wetsartikel en die de aanwending van de bevoegdheid, vervat in het eerste lid beperkt, niet is hernomen in het ontworpen artikel 1, 1°.

Alhoewel voor die bepaling enigermate uitgegaan is van artikel 87, § 1, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen, toch is niet voldaan aan de eis van strakke formulering waarop hiervoren is gewezen, te meer daar de te nemen maatregelen, naar aan de Raad van State is verklaard, openbare uitgaven zouden kunnen raken en verminderen die niet zijn "aangegroeid" in vergelijking met die van de voorgaande jaren; het is voldoende dat de vermindering van bepaalde uitgaven het mogelijk maakt de aangroei van de gezamenlijke openbare uitgaven te beheersen of te beperken. Het in de ontwerp-bepaling vooropgezette doel, met name de beperking van de aangroei, moet dus niet worden beoordeeld ten aanzien van iedere maatregel die bij koninklijk besluit zal worden genomen, maar wel in het perspectief van de gehele begroting.

Bij gemis van aanwijzingen omtrent de aangelegenheden waarin de Koning gemachtigd wordt om op te treden, staat artikel 1, 1°, van het ontwerp Hem toe in te grijpen op alle terreinen waar de werking van de Staat neerkomt op het doen van één uitgave, en dat is een uitermate ruim toepassingsgebied, waarvan de grenzen moeilijk te onderkennen zijn daar Staatsbemoeiing meestal met uitgaven gepaard gaat, al was het maar om sommige administratiekosten te dekken. De wettigheidscontrole van op die grondslag genomen besluiten lijkt wel bijzonder moeilijk te zijn.

De toekenning van bijzondere machten "in het kader van de uitvoering van de begroting" of van de voorbereiding ervan is alleen te begrijpen voor zover het de Regering geoorloofd zou zijn wijziging te brengen in de wettelijke voorschriften die voor de Staat verplichtingen en voor de begunstigden subjectieve rechten doen ontstaan. Voor het verminderen van facultatieve uitgaven zijn hoegenaamd geen bijzondere machten vereist, ook al zou voor die uitgaven een krediet zijn goedgekeurd.

Artikel 1, 1°, van het ontwerp ziet de openbare uitgaven slechts "in het kader" van de begrotingen 1983 en 1984. Daaruit volgt dat de besluiten tot beperking van een verplichte uitgave slechts voor die twee begrotingsjaren zouden gelden.

De bedoeling van de Regering is, wat dat betreft, in de memorie van toelichting aldus verwoord :

"Tot slot dient te worden onderstreept dat de krachtens die machten genomen koninklijke besluiten, behoudens strijdige bepalingen, en voor zover ze werden bevestigd door de wet, uitwerking zullen hebben in de loop van de komende jaren. Dit duidt op hun doelstelling inzake de structurele sanering van de overheidsuitgaven".

Opdat de tekst van het ontwerp niet zo kan worden uitgelegd dat hij de gevolgen van de op grond van de machtiging vastgestelde bepalingen beperkt tot de periodes van uitvoering van de begrotingen 1983 en 1984, behoort hij derwijze te worden geredigeerd dat hij zodanige beperking uitsluit.

Volgens de memorie van toelichting zou het verschil tussen artikel 1, 1°, van het ontwerp en artikel 1, 5°, van de wet van 2 februari 1982 tegemoet komen aan de zorg om "de draagwijdte te bepalen van de uitoefening van die machten, door de vaststelling van een stelsel dat, op basis van de verworven ervaring, inzake bepaalde technische modaliteiten verschillen vertoont met dit van de wet van 2 februari 1982".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de draagwijdte van de machten op het vlak van de openbare uitgaven gepreciseerd zou zijn door ze te beoordelen "in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting", terwijl artikel 115, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat alle staatsontvangsten en -uitgaven op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht.

De verwijzing naar de algemene toelichting bij de begroting van ontvangsten en uitgaven ten slotte, kan niet gelden als een gegeven ter bepaling van de draagwijdte van de bijzondere machten die door de wetgever worden toegekend. Die algemene toelichting is het werk van de uitvoerende macht, die langs die weg haar bedoelingen te kennen geeft. Zij wordt aan de Wetgevende Kamers medegedeeld maar kan door die Hoge Vergaderingen niet worden geamendeerd en wordt hun ook niet ter stemming voorgelegd.

.../...

Op het tijdstip dat over de ontwerp-wet zal worden gestemd zullen de Wetgevende Kamers weliswaar kennis hebben van de algemene toelichting bij de begroting van het jaar 1983, maar niet van die bij de begroting van het jaar 1984, die op zijn vroegst naar het eind van 1983 toe opgesteld en medegedeeld zal zijn.

De verwijzing naar de algemene toelichting behoort derhalve in artikel 1, 1°, te vervallen; het zou immers strijdig zijn met de eis van uitdrukkelijkheid die in artikel 78 van de Grondwet in verband met toekenning van machten is gesteld als men de draagwijdte ervan zou laten afhangen van een toekomstige tekst die het werk zal zijn van de Uitvoerende Macht, aan wie de bijzondere machten worden opgedragen.

Artikel 1, 1°, zou nauwkeuriger en duidelijker als volgt kunnen worden geredigeerd :

1° de uitgaven van de Staat te beperken of te verminderen op het gebied van :

a) ...

b) ...

... enz".

.../...

Artikel 1, 2°.

De bepaling herneemt letterlijk artikel 1, 9°, van de voornoemde wet van 2 februari 1982.

Artikel 1, 3°.

De bepaling stemt overeen met artikel 1, 6°, van de vermelde wet van 2 februari 1982 wat betreft de "instellingen" waarop zij toepasselijk is.

Beide teksten verschillen evenwel op enkele punten van elkaar.

De wet van 2 februari 1982 gaf aan de Koning de bevoegdheid die instellingen op te heffen, om te vormen, te reorganiseren of samen te voegen, evenals de controle erop en de werkingsmodaliteiten ervan te verbeteren.

Het ontwerp wil aan de Koning de bevoegdheid verlenen "de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit te verbeteren en over te gaan tot de opheffing, de omvorming en de reorganisatie of de samenvoeging met een overeenkomstige aanpassing van het personeelsstatuut, alsook tot een scherpere controle".

Op te merken dat volgens de memorie van toelichting de bepaling ook toelaat onder meer "de uitgaven voor de werking van deze instellingen te beperken". Die commentaar geeft aldus aan de bepaling een bredere draagwijdte dan die omschreven in de tekst.

In de ontworpen bepaling is er ook sprake van "overeenkomstige aanpassing van het personeelsstatuut".

De draagwijdte van de woorden "het personeelsstatuut" dient te worden verduidelijkt. Bedoelen die woorden niet alleen het administratief, geldelijk en syndicaal statuut, maar ook de pensioenregeling die op het betrokken personeel toepasselijk is, alsmede de regeling die toepasselijk is op het contractueel aangeworven personeel van de betrokken instellingen ?

Artikel 1, 4°.

Bij de uitoefening van de machten die door deze bepaling aan de Regering worden verleend, zal deze de bevoegdheden moeten eerbiedigen die ter zake bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten werden overgedragen.

In dit verband dienen te worden vermeld :

1° de bevoegdheden door artikel 7 van de genoemde wet opgedragen aan het Vlaamse en het Waalse Gewest inzake de organisatie van de procedure en de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten;

2° de bevoegdheden door artikel 6, § 1, VIII, 1°, van dezelfde wet opgedragen aan het Vlaamse en het Waalse Gewest inzake de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen en de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen;

.../...

3° de bevoegdheden door artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde wet opgedragen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, inzake het maatschappelijk welzijn.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat onder "hun verenigingen, hun diensten en hun instellingen" dient te worden begrepen de verenigingen, diensten en instellingen niet alleen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn maar ook van de andere rechtspersonen opgesomd in de bepaling. Derhalve moet ook in de Nederlandse tekst een komma worden geplaatst na de woorden "de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Geen enkele toelichting wordt verstrekt inzake "de wettelijke bepalingen betreffende het statuut van de mandatarissen" die de Regering wil vaststellen of wijzigen; het is noodzakelijk dat de draagwijdte van die woorden in de tekst nader wordt omschreven.

Artikel 1, 5°.

Men kan zich afvragen welke de juiste betekenis van de bepaling is.

Wanneer het er immers om gaat de bestaande wettelijke bepalingen inzake bedrijfsvoorheffing te doen toepassen, zijn bijzondere machten overbodig. Mocht het daarentegen de bedoeling van de Regering zijn om over andere bijkomende mogelijkheden ter zake te beschikken, dan is het nodig die mogelijkheden in de tekst zelf te vermelden ten einde op doeltreffende wijze te kunnen optreden.

.../...

Artikel 1, 6°.

Het wezenlijk doel van de bepaling is de Staat te verplichten een bedrag van 21 miljard ter beschikking te stellen van de lokale overheden bedoeld in artikel 352 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. De toekenning van die som, gespreid over verscheidene dienstjaren, vindt volgens de bepaling van het ontwerp plaats "volgens modaliteiten te bepalen bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit". In dit verband moet worden opgemerkt dat die toekenning moet geschieden volgens objectieve criteria, die wegens hun essentiële aard niet anders dan bij een bijzonder-machtenbesluit kunnen worden vastgesteld. Uiteraard kunnen bijkomstige modaliteiten bij een gewoon, in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden bepaald.

.../...

Artikel 1, 7°.

1. Artikel 1, 7°, van het ontwerp heeft, zoals artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982, betrekking op de vijf zogeheten nationale economische sectoren bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, namelijk, de steenkolenmijnen, de scheepsbouw en scheepsherstelling, de glasverpakkingsnijverheid, de textielnijverheid en de staalnijverheid, daarinbegrepen het vervoer van ertsen en cokes.

Terwijl de op grond van de wet van 2 februari 1982 door de Koning vastgestelde regelen gericht dienden te zijn op de "ontwikkeling en de herstructurering van die sectoren", zullen de maatregelen die de Koning in uitvoering van de ontworpen bepaling zal nemen, evenwel ertoe strekken de "herstructurering en de leefbaarheid van de ondernemingen in die sectoren te verzekeren". Desbetreffend verklaart de memorie van toelichting nader dat bedoelde maatregelen betrekking zullen kunnen hebben "zowel op het geheel van de sector als op individuele ondernemingen".

Bovendien zal de Koning "in het kader van die herstructurering of teneinde de leefbaarheid van de bedoelde ondernemingen te verzekeren" bezoldigingsregelen mogen vaststellen die afwijken van wetten, collectieve of individuele overeenkomsten en unilaterale beslissingen van de werkgever, mits eerbiediging van de in de naderbepaalde collectieve

.../...

arbeidsovereenkomsten opgenomen bepalingen betreffende de waarborg van het gemiddeld minimum maandinkomen.

Door deze laatste bepaling zal de Koning ertoe gemachtigd zijn beperkende maatregelen op het stuk van de lonen en wedden aan de privé-ondernemingen op te leggen.

Principieel is er geen bezwaar tegen het vaststellen, door de wetgever, van dwingende maatregelen ter zake van partikuliere overeenkomsten. Tegen de in het ontwerp beoogde overdracht van die macht van de wetgever aan de Koning bestaat evenmin bezwaar.

Wel is het raadzaam om mogelijke grondwettigheidsbezwaren afgeleid uit artikel 6, tweede lid van de grondwet,te voorkomen, in het ontwerp voor te schrijven dat bedoelde maatregelen ook toepasselijk kunnen zijn op een categorie van die ondernemingen, die op grond van objectieve creteria is omschreven, zelfs indien die aldus objectief omschreven categorie slechts bestaat uit één onderneming.

2. Volgens de inlichtingen verstrekt door de Minister van Economische Zaken moet artikel 1, 7°, in die zin worden begrepen dat de maatregelen die op grond daarvan genomen zullen worden, zowel de herstructurering én de leefbaarheid van de bedoelde ondernemingen als de herstructurering of de leefbaarheid ervan kunnen nastreven. Derhalve vange de bepaling als volgt aan : "7° de herstucturering of de leefbaarheid ...".

.../...

3. In de Franse tekst moeten "dispositions relatives à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen" worden geschreven.

4. In de regel zijn in de term "bezoldiging" niet de vergoedingen (tantièmes) van de beheerders en commissarissen van de handelsvennootschappen begrepen ; artikel 64 van de wetten op de handelsvennootschappen (titel IX van het Handelswetboek) spreekt van het "loon van de commissarissen". Wel valt luidens artikel 20, 2°, B, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen de "bezoldiging" van de beheerders en commissarissen van de aandelenvennootschappen en daarmee gelijkgestelde vennootschappen onder dezer bedrijfsinkomsten en stelt artikel 27, § 1, van hetzelfde Wetboek dat de "tantièmes en andere vaste of veranderlijke bezoldigingen" van de beheerders en commissarissen behoren tot de in dat artikel bedoelde bezoldigingen.

Als het de bedoeling is dat ook de aan de beheerders en commissarissen toegekende vergoedingen vallen onder het begrip "bezoldiging" zoals bedoeld in artikel 1, 7°, van het ontwerp, verdient het aanbeveling dit duidelijk te stellen in de wetsbepaling zelf.

Artikel 1, 8°.

1. Volgens de memorie van toelichting is de opsomming van de maatregelen die kunnen worden genomen enunciatief.

Volgens de tekst van de bepaling echter kunnen geen andere maatregelen worden genomen dan die welke zij opsomt.

De juiste bedoeling van de Regering moet duidelijk tot uiting worden gebracht in de tekst.

2. Artikel 1, 8°, van het ontwerp heeft nagenoeg dezelfde doelstelling als artikel 1, 7°, van de wet van 2 februari 1982, dit is de opslorping van de werkloosheid. Alleen wordt in artikel 1, 8°, zelf de "vrijwaring en de bevordering van de werkgelegenheid" als onmiddellijk en bijzonder oogmerk van de te nemen maatregelen gesteld.

Voorts worden in artikel 1, 8°, van het ontwerp, naast de opstelling van een bijzonder tewerkstellingsplan voor jongeren en de herverdeling van de beschikbare arbeid, nog een hele reeks andere maatregelen opgesomd die de Koning opgedragen wordt te nemen ter bevordering van de werkgelegenheid en tegelijk ter bestrijding van de werkloosheid.

3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de Regering is dat aanvullende maatregelen "betreffende experimenten inzake de herschikking van de arbeidstijd", worden genomen. Desaangaande wordt herinnerd aan de opmerkingen die de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gemaakt bij het ontwerp van het koninklijk besluit nr. 179, van 3 december 1982 betreffende de experimenten voor aanpassing van de arbeidstijd in de ondernemingen met het oog op een herverdeling van de beschikbare arbeid (zie het advies bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 januari 1983, blz. 1003 en 1004), en die als hier overgenomen dienen te worden beschouwd. Uit die opmerkingen blijkt met name de noodzakelijkheid van een uitdrukkelijke en precieze machtiging aan de Koning tot het vaststellen van een regeling die aan een of meer Ministers moet toelaten in individuele gevallen af te wijken van wetten, reglementen, en collectieve arbeidsovereenkomsten ten behoeve van experimenten inzake aanpassing van de arbeidsduur met het oog op een herverdeling van de beschikbare arbeid.

4. Volgens artikel 1, 8°, derde streepje, van het ontwerp, kan de Koning een programma tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid verwezenlijken "door de staking van de betaling van opzeggingsvergoedingen door het Fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting der ondernemingen ontslagen werknemers, wanneer de betrokkene een nieuwe baan heeft gevonden".

In de memorie van toelichting is daar niets nader over gezegd.

Opgemerkt moge worden dat het evengenoemde Vergoedingsfonds, opgericht bij artikel 9 van de wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen tot opdracht heeft aan de belanghebbende werknemers "vergoedingen wegens ontslag" toe te kennen.

Het woord "opzeggingsvergoedingen" vervange men derhalve door de woorden "vergoedingen wegens ontslag".

Anderdeels volgt uit artikel 9 van die wet alsook uit de wetten van 30 juni 1967 en 12 mei 1975 tot verruiming van de opdracht van het Vergoedingsfonds dat dit laatste slechts optreedt ingeval de werkgever zijn geldelijke verplichtingen jegens zijn werknemers niet is nagekomen.

De opdracht van het Fonds is dus suppletoir. Staking van de uitbetaling van de ontslagvergoedingen door het Vergoedingsfonds - wanneer de werknemer een nieuwe betrekking heeft gevonden - doet zich derhalve voor als een maatregel waarmee de thesaurie van het Fonds ontlast kan worden, maar lijkt geen dienstige maatregel te zijn "ter verwezenlijking van een programma tot vrijwaring en bevordering van de werkgelegenheid en tot opslorping van de werkloosheid".

Gelet op het beoogde doel behoort de Regering het verband te verantwoorden tussen de ontworpen maatregel en het oogmerk dat in de inleidende volzin van de bepaling is aangegeven.

.../...

5. Volgens de memorie van toelichting heeft de invoering van de maandelijkse uitbetaling van opzeggingsvergoedingen een bijkomende financiële ontlasting van de ondernemingen op het oog en heeft de bedoelde maatregel betrekking op de niet gepresteerde opzeggingstermijn.

Op grond van de artikelen 37, 39, § 1, en 40, van de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 zijn "opzeggingsvergoedingen" verschuldigd in de volgende gevallen :

a. Is de overeenkomst voor onbepaalde tijd gesloten, dan is een vergoeding verschuldigd,

- wanneer de werkgever de overeenkomst onmiddellijk beëindigt zonder dringende reden of zonder inachtneming van de wettelijke opzeggingstermijn;

- wanneer de werkgever de overeenkomst onmiddellijk beëindigt om een dringende reden die nadien door de rechtbank niet als zodanig wordt erkend;

- wanneer de opzegging naar de vorm onregelmatig en dus nietig maar de verbreking alleszins een feit is;

- wanneer een te korte opzeggingstermijn is gegeven.

b. Is de overeenkomst voor bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk aangegaan, dan is een vergoeding verschuldigd,

- wanneer de werkgever de overeenkomst voortijdig beëindigt zonder dringende reden;

- wanneer de werkgever de overeenkomst voortijdig beëindigt om een dringende reden die nadien door de rechtbank niet als zodanig wordt erkend.

c. Daarenboven is het mogelijk dat werkgever en werknemer in onderlinge overeenstemming een einde aan de arbeidsovereenkomst maken tegen een bepaalde vergoeding, berekend op basis van het loon. Deze vergoeding is evenwel geen opzeggingsvergoeding in de zin van de hierboven geciteerde wetsartikelen, tenzij de overeenkomst zou uitwijzen dat het om een onrechtmatige beëindiging van de arbeidsovereenkomst gaat (Cass. 10 november 1980, J.T.T. 1981, 9; Cass. 4 januari 1978, R.W. 1977-1978, 2170).

Als het de bedoeling van de Regering is dat niet in alle hiervoren uiteengezette hypothesen in de maandelijkse uitbetaling van de opzeggingsvergoedingen kan worden voorzien, zal in de tekst van het ontwerp duidelijk en nauwkeurig aangegeven moeten worden in welke van die hypothesen de maatregel genomen kan worden of welke van die hypothesen van toepaasing van de maatregel uitgesloten dienen te blijven.

.../...

6. Volgens artikel 1, 8°, vijfde streepje, moeten de vast te stellen maatregelen bestrijding van het sluikwerk en van het stelselmatig beroep op overwerk alsook de controle op de gedeeltelijke werkloosheid mogelijk maken.

Ter inachtneming van de wettelijke terminologie terzake (wet van 6 juli 1976 tot beteugeling van het sluikwerk met handels- of ambachtskarakter) schrijve men in de Franse tekst "travail frauduleux" in plaats van "travail clandestin".

De uitdrukking "stelselmatig beroep op overwerk is niet duidelijk uit zichzelf, en moet derhalve nader worden omschreven.

.../...

7. In artikel 1, 8°, achtste streepje, is er sprake van een "bijzonder plan voor tewerkstelling van jongeren". Een plan heeft op zichzelf geen normatieve draagwijdte. Het verdient derhalve aanbeveling het woord "plan" te vervangen door de woorden "geheel van maatregelen".

+

Voor de omvorming van betrekkingen waarin de organieke personeelsformaties van de openbare diensten voorzien, in halftijdse betrekkingen is de Koning reeds bevoegd in de mate dat Hij de bevoegdheid heeft om het personeelsstatuut van die diensten vast te stellen.

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

Die opmerking geldt eveneens voor de bevordering van de indienstneming van 3/4 prestaties met overeenkomstige bezoldiging in de openbare sector", en voor de organisatie van vernieuwde stages in het openbaar ambt en van een stelsel van stagiairs-leerkrachten in het onderwijs bedoeld als maatregelen ter bevordering van de tewerkstelling van jongeren in de openbare diensten.

+

.../...

Volgens de memorie van toelichting zou ook de verlenging van de leerplicht en de bevordering van nieuwe vormen van beroepsonderwijs voor alle jongeren van minder dan 18 jaar opgenomen zijn in het bijzonder plan voor tewerkstelling van jongeren dat zonder uitstel op grond van bijzondere machten moet worden gerealiseerd. Het is algemeen bekend dat het in de bedoeling van de Regering ligt de verlenging van de leerplicht bij wet te verwezenlijken. Nieuwe vormen van beroepsonderwijs, van hun kant, kunnen ook zonder bijzondere machtiging van de wetgever worden georganiseerd, met name door middel van een herziening van het koninklijk besluit van 30 juli 1976 betreffende de organisatie van het secundair onderwijs.

8. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Regering betreffende de beoogde aanpassing van de wetgeving op de faillissementen en op het gerechtelijke akkoord, nu reeds duidelijke inzichten heeft. Het is derhalve voor de Regering nu reeds mogelijk in de betrokken bepaling van het ontwerp de voorgenomen aanpassing in haar essentiële bestanddelen te omschrijven.

9. Krachtens artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut vinden de bepalingen die onder meer het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel mochten wijzigen, aanvullen of vervangen, van rechtswege toepassing op de ambtenaren van die instellingen, tenzij zij afbreuk doen aan bepalingen die bij het koninklijk besluit van 8 januari 1973 op een bijzondere wijze werden aangepast.

.../...

Bij het koninklijk besluit van 18 november 1982 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel werd een stelsel van vernieuwde statutaire stages als bedoeld in fine van artikel 1, 8°, van het ontwerp vastgesteld.

Bij de artikelen 9 tot 15 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 werden sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 betreffende de stage op bijzondere wijze aangepast. In zoverre het bedoelde koninklijk besluit van 18 november 1982 deze laatste bepalingen heeft gewijzigd, is het niet van rechtswege van toepassing op de ambtenaren van de openbare instellingen waarvan het personeelsstatuut bij het koninklijk besluit van 8 januari 1973 is vastgesteld. In die mate moet in bedoelde openbare instellingen nog een stelsel van vernieuwde statutaire stages worden georganiseerd. Daarvoor behoeft de Koning andermaal geen bijzondere machtiging van de wetgever. Door de vaststelling van die maatregelen in een bijzondere-machtenwet op te nemen wordt de Regering in de mogelijkheid gesteld om bij dringende noodzakelijkheid nieuwe regelen betreffende de stage ten aanzien van het personeel van meerbedoelde openbare instellingen vast te stellen zonder het advies van de betrokken beheersinstanties en zonder de raadpleging van de onderscheiden syndicale raden van advies, doch met het gevolg dat die regelen kracht van wet zullen hebben, met de boven in herinnering gebrachte gevolgen.

10. Uit wetstechnisch oogpunt, ten slotte, verdient het aanbeveling de gedachtenstrepen te vervangen door de letters a, b, c, enz.

.../...

Artikel 2.

De tekst van dit artikel herneemt die van artikel 3 van de bijzondere-machtenwet van 2 februari 1982. Evenwel moet in de Franse tekst van het laatste lid van § 4 gelezen worden : "... est applicable aux infractions aux dispositions prises en vertu du présent paragraphe".

Artikel 3.

Dit artikel bepaalt voor welke duur de bijzondere machten worden toegekend (§ 1), verleent aan de Koning de macht om binnen de grenzen van die machten de bestaande wetten te wijzigen (§ 2), verleent aan die besluiten een zodanige rechtskracht dat zij na het verstrijken van de bijzondere machten alleen nog bij wet zullen kunnen worden gewijzigd (§ 3) en laat toe dat die besluiten met terugwerkende kracht tot 1 januari 1983 kunnen worden genomen behoudens in zoverre zij straffen invoeren of verzwaren (§ 4).

De tekst van dit artikel werd letterlijk overgenomen uit artikel 4 van de wet van 2 februari 1982 op deze verschillen na :

1° dat de perioden en datums uiteraard een jaar werden verschoven ten opzichte van die van de wet van 2 februari 1982;

2° dat de machten betreffende de uitvoering van de begroting 1984 en het verzekeren van het financieel evenwicht van de stelsels van de sociale zekerheid worden toegekend voor 15 maanden in plaats van voor 12 maanden, dit is meer bepaald tot 31 maart 1984;

.../...

3° dat in de paragraaf waarin wordt bepaald dat de besluiten de bestaande wetten zullen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, wordt gepreciseerd dat, wat betreft de toepassing van artikel 1, 7° (herstructurering en verzekeren van de leefbaarheid van de ondernemingen in de nationale sectoren bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) de besluiten "alle dwingende bepalingen" zullen kunnen bevatten.

Duidelijkheidshalve stelle men § 1 beter als volgt :

"§ 1. De in artikel 1, 3° tot 8°, aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 december 1983; de machten verleend in artikel 1, 1° en 2°, verstrijken op 31 maart 1984.

De in artikel 2, § 4, aan de Koning verleende machten verstrijken, al naar het geval, op 31 december 1983 of op 31 maart 1984".

Artikel 1, 7°, waarnaar in § 2 verwezen wordt, is de bepaling die de Koning machtigt om, met het oog op de herstructurering "of" de leefbaarheid van de ondernemingen behorend tot het nationaal beleid, regels vast te stellen inzake de bezoldiging van de werknemers. De Regering wil dat die regels een dwingend karakter zouden hebben, ook wanneer het een ingrijpen in contractuele verhoudingen betreft. Een dergelijke precisering is in het bedoelde geval overbodig, omdat uit de tekst van artikel 1, 7°, blijkt dat de maatregelen die op grond ervan kunnen worden genomen onder meer "collectieve overeenkomsten" en "individuele overeenkomsten" kun-

.../...

nen betreffen. De precisering is bovendien niet zonder risico, omdat er een argument a contrario zou kunnen worden uit geput bij de interpretatie van andere bepalingen die, zonder een gelijkaardig voorschrift te bevatten, de Koning eveneens toelaten in te grijpen op het domein van het privaatrecht.

Terwille van de duidelijkheid vulle men § 3 aan met de woorden : "... , onverminderd het bepaalde in artikel 5".

Artikel 7.

Met deze bepaling beoogt men de bekrachtiging van de koninklijke besluiten nrs 55, 124 en 125, die alle drie genomen werden op grond van artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 en waarvoor de genoemde wet in geen bekrachtiging door een wet voorzag.

Twee van die drie besluiten, namelijk de koninklijke besluiten nr 55 van 6 juli 1982 en nr 124 van 30 december 1982, zijn het voorwerp van annulatieberoepen bij de Raad van State.

De bekrachtigingen beoogd in het hier besproken artikel 7 verschillen zowel van die voorgeschreven door de wet van 2 februari 1982 als die voorgeschreven door artikel 5 van het huidige ontwerp, in deze zin dat de verplichting ertoe niet vooraf werd aangekondigd en zij dus, in de mate dat de wettigheid van de besluiten die men wil bekrachtigen het voorwerp zijn hetzij van een rechtstreekse betwisting door een annulatieberoep bij de Raad van State, hetzij van een exceptie van onwettigheid ingeroepen voor een rechtbank op grond van artikel 107 van de Grondwet, neerkomen op een onvoorzien ingrijpen van de wetgever in voor rechtscolleges hangende gedingen.

.../...

Een dergelijk ingrijpen van de wetgever in de rechtsprekende functie is overigens bezwaarlijk verenigbaar met de aan ons publiek recht ten grondslag liggende beginselen van de scheiding van de machten en de onafhankelijkheid van de rechters in de uitoefening van hun ambt, beginselen die gehuldigd worden door de Grondwet, wat de hoven en rechtbanken betreft, en door de wet van 23 december 1946 die op haar beurt gegrond is op artikel 94 van de Grondwet, wat de Raad van State betreft.

De inleidende zin van artikel 7 is gesteld als volgt : "Volkomen uitwerking hebben vanaf hun feitelijke inwerkingtreding :".

De woorden "feitelijke inwerkingtreding" impliceren dat de drie bedoelde besluiten onwettig zijn. Daar dit niet vaststaat, stelle men, mocht het artikel behouden blijven, die inleidende zin beter als volgt :

"Worden bekrachtigd met uitwerking op de datum van hun inwerkingtreding :".

---

I. OBSERVATIONS PREALABLES.

Par lettre entrée au Conseil d'Etat le 18 avril 1983, le Premier Ministre demande d'urgence, dans un délai ne dépassant pas huit jours, l'avis de la section de législation, chambres réunies, sur un projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi". Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'a pu se livrer à un examen approfondi de ce projet de loi. C'est sous cette réserve que sont émises les observations qui suivent.

II. OBSERVATIONS GENERALES.

Selon la grande majorité des décisions de jurisprudence et des études doctrinales, les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux trouvent un fondement dans l'article 78 de la Constitution (1).

Il est unanimement admis que les arrêtés de pouvoirs spéciaux ne sont pas des actes législatifs, mais des actes réglementaires. Dès lors, en application de l'article 107 de la Constitution, le juge peut et doit vérifier leur conformité avec la loi d'habilitation, sur base de laquelle le Gouvernement a entendu les prendre (2), ainsi que, le cas échéant, leur conformité avec les lois qui doivent se combiner avec la loi d'habilitation (3).

.../...

---

(1) Qu'il soit permis de renvoyer à l'avis donné sur le projet devenu la loi du 2 février 1982 (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 28/1, pages 5-6; voir également les pages 6-8).

(2) Voir, par exemple, 3 mai 1974, Pas. 1974.I.910.

(3) Voir, par exemple, C.E. 25 juin 1968, Syndicat national des médecins de Belgique, n° 13.047, Rec. p. 561. Voir aussi l'avis du Conseil d'Etat L. 13.334 sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe I, page 24).

Des deux considérations qui précèdent, il résulte que les pouvoirs spéciaux confiés au Roi doivent être définis avec beaucoup de précision. En effet, l'article 78 de la Constitution dispose que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent "formellement" la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. Par ailleurs, le contrôle juridictionnel institué par l'article 107 de celle-ci ne peut avoir de caractère effectif qu'à la condition que la loi attribuant les pouvoirs spéciaux trace avec la rigueur requise les limites de l'habilitation.

En cas de doute au sujet de leur portée exacte, les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux sont de stricte interprétation. Cette solution s'impose puisque les dispositions dont il s'agit ont pour objet d'établir, pour une période limitée, un mode exceptionnel d'exercice des pouvoirs qui est différent de celui qui est organisé par la Constitution et que seules des circonstances de crise sont de nature à rendre admissible (1).

Au demeurant, le projet ne tend aucunement à attribuer au Roi "les pleins pouvoirs", mais seulement "certains pouvoirs spéciaux".

Pour que, même en des circonstances de crise, l'attribution par le législateur de pouvoirs spéciaux au Roi reste compatible avec la Constitution, il est nécessaire, comme l'observation en a été faite plus haut, que ces pouvoirs soient définis avec précision. A cet effet, il ne suffit pas, comme le fait notamment l'article 1er, 1°, du projet, que la loi d'habilitation énonce un but ou un objectif. Il est indispensable tout d'abord que cette loi détermine les matières dans lesquelles les pouvoirs

.../...

---

(1) Doc. sess. 1981-1982, n° 28/1, déjà cité, p. 8.

spéciaux pourront être exercés. Si dans plusieurs lois précédentes, le législateur a indiqué le but dans lequel devaient être pris les arrêtés de pouvoirs spéciaux, il l'a fait en indiquant aussi les matières dans lesquelles ils pouvaient l'être. L'indication du but constitue une limitation complémentaire de l'attribution de pouvoirs spéciaux : elle permet au juge saisi d'une contestation, de contrôler, non seulement quant à son objet mais aussi quant à son but, la conformité de l'arrêté incriminé à la loi d'habilitation.

En conclusion, il importe que le texte de la loi en projet définisse avec précision les pouvoirs spéciaux qu'elle tend à attribuer au Roi. A cet effet, il importe, en premier lieu, que la loi ne se borne pas à signaler des objectifs généraux mais qu'elle détermine clairement les matières visées, en spécifiant le cas échéant, pour une matière donnée, les objets concernés par l'habilitation et ceux auxquels celle-ci reste étrangère. Au surplus, lorsque des pouvoirs sont attribués dans des buts particuliers, il y a lieu que ces buts soient clairement énoncés dans le texte de la loi en projet.

Par ailleurs, c'est également pour assurer la sécurité juridique, qui est une condition de l'efficacité de l'action du Gouvernement, que la précision est nécessaire dans la délimitation des pouvoirs spéciaux que la loi en projet tend à attribuer.

.../...

III. OBSERVATIONS RELATIVES AUX ARTICLES.

Article 1er.

Cette disposition s'énonce comme suit :

"Le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

1° de maîtriser et de limiter la croissance des dépenses publiques, tant dans le cadre de l'exécution du budget 1983 que dans celui de la préparation et de l'exécution du budget 1984, tel qu'il sera arrêté dans le budget des Voies et Moyens et dans l'Exposé général du budget des recettes et des dépenses;

2° d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants en veillant, en ce qui concerne les revenus de remplacement et autres allocations sociales, à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées et sans porter atteinte aux principes généraux qui régissent chacun des régimes de la sécurité sociale, tels qu'ils sont énumérés, en ce qui concerne les travailleurs salariés, aux articles 5 à 13 de la loi du 29 juin 1981 établissant des principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés;

3° d'améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité, d'opérer la suppression, la transformation et la réorganisation ou la fusion et adapter en conséquence le statut du personnel, ainsi que de renforcer le contrôle :

-des organismes d'intérêt public et des établissements publics relevant de l'Etat;

-ainsi que de toute institution de droit belge, qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle se constate la prépondérance de l'Etat;

4° de modifier ou de compléter les dispositions relatives au financement, au contrôle financier et à la responsabilité financière des provinces, des communes, des associations et agglomérations de communes, des CPAS, ainsi que de leurs associations, de leurs services et de leurs établissements, et de permettre l'exécution de leurs programmes d'assainissement, entre autres par une adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut du personnel et des mandataires;

.../...

5° d'assurer la perception correcte du précompte professionnel dû par les redevables visés à l'article 180 du Code des impôts sur les revenus;

6° de permettre l'octroi aux pouvoirs locaux visés à l'article 352 du Code des impôts sur les revenus d'une allocation exceptionnelle et unique, d'un montant de 21 milliards, payable sur plusieurs exercices, selon des modalités fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, afin d'attribuer auxdits pouvoirs le produit de la quotité de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques comprise dans l'impôt perçu par voie de précompte professionnel ou de versement anticipés;

7° d'assurer la restructuration et la viabilité des entreprises des secteurs considérés par l'article 6, § 1er, VI, 4°, 2ème partie, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, comme secteurs relevant de la politique nationale et, dans le cadre de cette restructuration ou afin d'assurer cette viabilité, de fixer des règles spécifiques en matière de rémunérations dans les entreprises de ces mêmes secteurs, par dérogation aux lois, conventions collectives, conventions individuelles et décisions unilatérales de l'employeur, pour autant que soient respectées les dispositions relatives à la garantie du salaire mensuel minimum, prévues par les conventions collectives du travail n°s 21 et 23 des 15 mai et 25 juillet 1975;

8° de réaliser un programme de sauvegarde et de promotion de l'emploi et de résorption du chômage :

-par des mesures complémentaires en matière de réduction de la durée du travail et d'embauche compensatoire dans le secteur de la construction;

-par des mesures complémentaires en matière d'expériences d'aménagement du temps de travail;

-par la cessation du paiement des indemnités de préavis par le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermetures d'entreprises, lorsque l'intéressé a trouvé un nouvel emploi;

.../...

-par l'instauration du paiement mensuel des indemnités de préavis;

-par la lutte contre le travail clandestin et contre le recours systématique aux heures supplémentaires, ainsi que par le contrôle du chômage partiel;

-par des mesures visant à compléter ou modifier les programmes actuels de résorption du chômage;

-par la promotion du travail à temps partiel;

-par l'établissement d'un plan spécial pour l'emploi des jeunes;

-par l'adaptation de la législation sur les faillites et le concordat en vue de la recherche des entreprises en difficultés et de l'assistance dans leur redressement;

-par l'organisation d'un système de stages statutaires rénovés auprès des organismes d'intérêt public dont le statut du personnel est régi par l'arrêté royal du 8.1.1973".

.../...

1. L'article 1er de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi définit comme suit les différents objectifs que les arrêtés royaux pris en application de cet article doivent réaliser, selon le cas, séparément ou conjointement : "assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois". Pareille définition des objectifs généraux à atteindre avait pour effet de limiter le pouvoir attribué au Roi de telle sorte que, si un arrêté royal pris en application de l'article 1er de la loi susmentionnée s'avérait manifestement inadéquat à la réalisation des objectifs légaux, indiqués dans son préambule, cet arrêté royal serait par cela seul entaché d'illégalité (voir en ce sens notamment l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'arrêté royal n° 20 du 23 mars 1982 concernant l'émission d'actions privilégiées sans droit de vote, dans le cadre de la restructuration de l'industrie textile; Moniteur belge du 25 mars 1982, p. 3322).

Le présent projet de loi, s'il s'est inspiré en plusieurs de ses articles de la loi du 2 février 1982 précitée, n'a cependant pas repris dans la disposition introductive de l'article 1er la définition générale des objectifs spécifiques évoquée ci-dessus et contenue dans l'article 1er de la loi du 2 février 1982. L'exposé des motifs ne fournit aucun commentaire à cet égard.

Il résulte de cette omission que le pouvoir que le projet attribue au Roi n'est limité par aucune description générale des objectifs spécifiques à atteindre.

Les dispositions portées par l'article 1er, 1°, 2°, 5°, 6°, 7° et 8° permettent toutefois de dégager les objectifs spécifiques suivants : maîtriser et limiter la croissance des dépenses publiques (1°); assurer l'équilibre financier des régimes

de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants (2°); assurer la perception "correcte" d'un précompte professionnel déterminé (5°); obliger l'Etat à effectuer un versement déterminé en faveur des pouvoirs locaux en vue de réaliser l'objectif défini dans la disposition (6°); assurer la restructuration et la viabilité de certaines entreprises (7°); réaliser un programme de sauvegarde et de promotion de l'emploi et de résorption du chômage (8°). Il n'est pas possible, en revanche, d'inférer des objectifs spécifiques particuliers du texte des dispositions de l'article 1er, 3° et 4°. Il s'en suit que dans l'exercice du pouvoir qui lui est attribué par l'article 1er, 3° et 4°, le Gouvernement pourra uniquement se laisser guider, en ce qui concerne l'objectif à atteindre, par le principe de l'intérêt général, dont il aura la libre appréciation. A cet égard, le champ d'application des dispositions de l'article 1er, 3° et 4°, est trop vaste.

2. L'article 1er définit en huit dispositions les matières pour lesquelles le Roi se voit attribuer, pour une période déterminée, le pouvoir de prendre toutes les mesures utiles.

Comme le fera ressortir l'examen particulier de certaines de ces dispositions, le projet ne définit pas avec toute la précision voulue ce qui, à cet égard, entre ou non dans les limites des pouvoirs spéciaux attribués.

3. Le présent projet de loi est appelé à être adopté par une majorité ordinaire; il ne pourra donc, de toute évidence,déroger à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Observations particulières.

Article 1er, 1°.

Selon l'exposé des motifs, l'article "reprend ... la technique prévue dans la loi de réformes économiques et budgétaires du 5 août 1978 (art. 87, § 1er)". Cet article s'énonce comme suit :

"Article 87. § 1er. Sans préjudice des dispositions décrétales adoptées en vertu de l'article 59bis de la Constitution, le Roi est autorisé à prendre, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, toutes mesures utiles en vue de limiter la croissance des dépenses publiques, tant dans le cadre de l'exécution du budget 1978 que de la préparation et de l'exécution du budget de 1979, tel qu'il sera arrêté dans le budget des Voies et Moyens et dans l'Exposé général annexé à ce budget.

Pour l'application de l'alinéa 1er, la norme générale, applicable aux crédits du budget 1979, limitera leur croissance en fonction de l'incidence de l'évolution des prix à la consommation.

§2. De même, et sous la même réserve, afin de réaliser le même équilibre dans les budgets des organismes soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou dans les budgets d'organismes de droit public ou privé dont le fonctionnement dépend pour une part importante des interventions de l'Etat, le Roi est autorisé à apporter, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, des modifications aux législations existantes dans la mesure où ces modifications ont trait à des dispositions à incidence budgétaire.

§ 3. Les arrêtés royaux pris en vertu des §§ 1 et 2 dans le cadre de l'exécution du budget de 1978 sont abrogés au 1er janvier 1979 s'ils n'ont pas été ratifiés par les Chambres législatives avant cette date.

.../...

§ 4. Les arrêtés royaux pris en vertu des §§ 1 et 2 dans le cadre de la préparation et de l'exécution du budget de 1979 n'entreront en vigueur qu'après leur ratification par les Chambres législatives et au plus tard le 31 mars 1979".

A comparer l'article 1er, 1°, du projet avec l'article 87, § 1er, de la loi, on constate que la norme générale définie à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de cet article de loi, qui limite la mise en oeuvre du pouvoir attribué par l'alinéa 1er, n'est pas reprise dans l'article 1er, 1°, du projet.

Encore que cette disposition soit inspirée dans une certaine mesure, de l'article 87, § 1er, de la loi du 5 août 1978 de réformes économiques et budgétaires, elle ne satisfait pas à la rigueur de rédaction qui a été recommandée avant, d'autant que selon les explications fournies au Conseil d'Etat les mesures à prendre pourraient atteindre et réduire des dépenses publiques qui ne sont pas en croissance par rapport aux dépenses des années antérieures; il suffit que la réduction de certaines dépenses permette de maîtriser ou de limiter la croissance de l'ensemble des dépenses publiques. Le but indiqué dans la disposition du projet, la limitation de la croissance, ne doit donc pas être apprécié au regard de chaque mesure qui sera prise par arrêté royal, mais doit l'être dans l'optique de l'ensemble du budget.

A défaut d'indications sur les matières dans lesquelles le Roi est autorisé à agir, l'article 1er, 1°, du projet Lui permet d'intervenir dans tous les domaines où l'action de l'Etat se traduit par une dépense, ce qui constitue un champ d'application extrêmement étendu dont il est difficile de discerner les limites dans la mesure où la plupart des interventions de l'Etat

.../...

sont assorties de dépenses, ne fût-ce que pour la couverture de certains frais administratifs. Le contrôle de la légalité des arrêtés pris sur cette base apparaît singulièrement malaisé.

L'attribution de pouvoirs spéciaux "dans le cadre de l'exécution du budget" ou de sa préparation ne peut se comprendre que dans la mesure où il serait permis au Gouvernement de modifier les règles légales qui créent des obligations à charge de l'Etat et des droits subjectifs dans le chef des bénéficiaires. Pour ce qui est des dépenses facultatives point n'est besoin de pouvoirs spéciaux pour les réduire nonobstant le fait qu'un crédit aurait été voté à cette fin.

L'article 1er, 1°, du projet n'envisage les dépenses publiques que dans "le cadre" des budgets de 1983 et de 1984. Il s'ensuit que les arrêtés portant limitation d'une dépense obligatoire ne vaudraient que pour ces deux exercices.

A cet égard, l'intention du Gouvernement est exprimée dans l'exposé des motifs en ces termes :

> "Il importe enfin de souligner qu'à défaut de dispositions contraires, les arrêtés royaux pris en vertu de ces pouvoirs et pour autant qu'ils aient été confirmés par la loi, produiront leurs effets au cours des années ultérieures, manifestant par là leur portée d'assainissement structurel des finances publiques".

Pour éviter que le texte du projet ne soit interprété comme limitant les effets des dispositions prises sur base de l'habilitation aux périodes d'exécution des budgets de 1983 et 1984, il faut rédiger le texte de telle manière qu'il exclut pareille limitation.

.../...

Selon l'exposé des motifs, la différence entre l'article 1er, 1°, du projet et l'article 1er, 5°, de la loi du 2 février 1982 répondrait au souci de "préciser la portée de l'exercice de ces pouvoirs en en fixant un régime qui, compte tenu de l'expérience, se démarque, par certaines modalités techniques, de celui mis en place par la loi du 2 février 1982".

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment la portée des pouvoirs dans le domaine des dépenses publiques serait précisée par leur appréciation "dans le cadre de la préparation et de l'exécution du budget", alors que l'article 115, alinéa 2, de la Constitution prévoit que toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

Enfin, la référence à l'exposé général du budget des recettes et des dépenses ne peut être admise comme élément déterminant l'étendue des pouvoirs spéciaux octroyés par le législateur. Cet exposé général est l'oeuvre du pouvoir exécutif dont il exprime les intentions. Il est communiqué aux Chambres Législatives mais il n'est ni susceptible d'amendement ni soumis au vote des assemblées.

Si au moment du vote de la loi en projet, les Chambres Législatives auront connaissance de l'exposé général concernant le budget de l'année 1983, elles ne pourraient connaître celui du budget de l'année 1984 qui ne sera rédigé et communiqué au plus tôt que vers la fin de l'année 1983.

.../...

Dès lors, la référence à l'exposé général doit être omise à l'article ler, 1°, car il serait contraire à l'exigence de l'article 78 de la Constitution sur le caractère formel de l'attribution de pouvoirs que de faire dépendre l'étendue de celle-ci d'un texte futur dont la rédaction est l'oeuvre du Pouvoir Exécutif, attributaire des pouvoirs spéciaux.

L'article ler, 1°, pourrait être rédigé avec plus de précision et de clarté de la manière ci-après :

"1° de limiter ou de réduire les dépenses de l'Etat dans les domaines suivants :

a) ...

b) ...

... etc.".

Article ler, 2°.

Cette disposition reprend textuellement l'article ler, 9°, de la loi précitée du 2 février 1982.

.../...

Article 1er, 3°.

Cette disposition correspond à celle de l'article 1er, 6°, de la loi précitée du 2 février 1982 en ce qui concerne les "organismes, établissements et institutions"auxquels elle s'applique.

Il y a néanmoins certaines différences entre les deux textes.

La loi du 2 février 1982 attribuait au Roi le pouvoir de supprimer, de transformer, de réorganiser ou de fusionner ces organismes, établissements et institutions et d'en améliorer le contrôle et les modalités de fonctionnement.

Le projet entend conférer au Roi le pouvoir "d'améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité, d'opérer la suppression, la transformation et la réorganisation ou la fusion et (d') adapter en conséquence le statut du personnel ainsi que de renforcer le contrôle".

Il y a lieu de remarquer que, selon l'exposé des motifs, la disposition visée autorise également le Roi à limiter les dépenses de fonctionnement de ces organismes, établissements et institutions. Ce commentaire reconnaît ainsi à la disposition une portée plus étendue que celle qui est définie dans le texte même du projet.

.../...

La disposition en projet prévoit également l'autorisation d'"adapter en conséquence le statut du personnel".

La portée des mots "le statut du personnel" doit être précisée. Ces mots visent-ils uniquement le statut administratif, pécuniaire et syndical ou doivent-ils s'entendre également du régime de pension applicable au personnel intéressé et des règles applicables au personnel engagé sous contrat par les institutions intéressées ?

Article 1er, 4°.

Dans l'exercice des pouvoirs que cette disposition lui accorde, le Gouvernement devra respecter les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui ont transféré certaines compétences en la matière aux Communautés et aux Régions.

Il faut signaler à cet égard :

1° les compétences que l'article 7 de ladite loi attribue à la Région wallonne et à la Région flamande en ce qui concerne l'organisation des procédures et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes;

2° les compétences que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la même loi attribue à la Région wallonne et à la Région flamande en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations;

3° les compétences que l'article 5, § 1er, II, 2°, de la même loi attribue à la Communauté française et à la Communauté flamande en matière d'aide sociale.

Selon l'exposé des motifs, il y a lieu d'entendre par "leurs associations, leurs services et leurs établissements"non seulement les associations, les services et les établissements des centres publics d'aide sociale, mais également ceux des autres personnes morales énumérées dans la disposition. Il faut dès lors également placer, dans le texte néerlandais, une virgule après les mots "de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Aucune précision n'est donnée quant "aux dispositions légales du statut des mandataires" que le Gouvernement envisage de prendre ou de modifier; il est nécessaire que la portée de ces termes soit indiquée dans le texte.

Article 1er, 5°.

On peut s'interroger sur la signification exacte de cette disposition.

En effet, s'il s'agit de faire appliquer les dispositions légales existantes en matière de précompte professionnel, point n'est besoin de disposer de pouvoirs spéciaux. Par contre, si le Gouvernement entend se donner des moyens d'action supplémentaires en la matière, il est nécessaire de mentionner ces moyens dans le texte même, afin de permettre une action efficace.

.../...

Article 1er, 6°.

Le but essentiel de la disposition est d'obliger l'Etat à mettre un montant de 21 milliards à la disposition des pouvoirs locaux visés à l'article 352 du Code des impôts sur les revenus. Selon la disposition en projet, l'octroi de cette somme, dont le paiement est échelonné sur plusieurs exercices, se fera "selon des modalités fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres". A ce sujet, il convient d'observer que l'octroi doit se faire sur base de critères objectifs qui ne pourront, étant donné leur caractère essentiel, être fixés que par un arrêté de pouvoirs spéciaux, des modalités accessoires pouvant, bien entendu, être fixées par un arrêté royal ordinaire délibéré en Conseil des Ministres.

Article 1er, 7°.

1. Comme l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982, l'article 1er, 7°, du projet concerne les cinq secteurs dits nationaux qui sont visés par l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, à savoir les charbonnages, la construction et la réparation navales, l'industrie du verre creux d'emballage, l'industrie textile et la sidérurgie, y compris les transports de minerais et de coke.

Alors que les règles établies par le Roi en vertu de la loi du 2 février 1982 devaient tendre au "développement et à la restructuration des secteurs considérés", les mesures que le Roi prendra en exécution de la disposition proposée auront pour objet "d'assurer la restructuration et la viabilité des entreprises des secteurs considérés". A cet égard, l'exposé des motifs précise que ces mesures peuvent se rapporter "tant à l'ensemble du secteur qu'aux entreprises individuelles".

.../...

En outre, le Roi pourra, "dans le cadre de cette restructuration ou afin d'assurer cette viabilité", fixer des règles en matière de rémunérations qui dérogent aux lois, aux conventions collectives ou individuelles et aux décisions unilatérales de l'employeur moyennant le respect des dispositions relatives à la garantie du salaire mensuel minimum moyen prévues par les conventions collectives du travail précisées dans le texte.

Cette dernière disposition habilitera le Roi à imposer aux entreprises privées des mesures restrictives en matière de salaires et de rémunérations.

En principe, rien ne s'oppose à ce que le législateur arrête des mesures impératives en matière de conventions individuelles. La délégation de ce pouvoir du législateur au Roi envisagée par le projet, n'appelle pas davantage d'objections.

Toutefois, afin d'éviter d'éventuelles objections d'ordre constitutionnel tirées de l'article 6, alinéa 2, de la Constitution, il se recommande de disposer dans le projet que ces mesures peuvent également s'appliquer à une catégorie de ces entreprises définie sur base de critères objectifs, même si cette catégorie ainsi définie objectivement ne comprend qu'une seule entreprise.

2. Selon les renseignements communiqués par le Ministre des Affaires économiques, l'article 1er, 7°, doit s'interpréter comme signifiant que les mesures qui seront prises sur la base de cette disposition pourront avoir pour objet soit la restructuration et la viabilité des entreprises visées soit la restructuration ou la viabilité de celles-ci. On fera dès lors débuter la disposition comme suit : "7° d'assurer la restructuration ou la viabilité ...".

3. Pour assurer la concordance avec la convention collective du 25 juillet 1975, il faut écrire : "dispositions relatives à la garantie d'un revenu minimum mensuel moyen...".

4. En principe, le terme "rémunération" ne comprend pas les indemnités (tantièmes) des administrateurs et commissaires des sociétés commerciales; dans l'article 64 des lois sur les sociétés commerciales (titre IX du Code de commerce), il est question de "émoluments" des commissaires. En vertu de l'article 20, 2°, b, du Code des impôts sur les revenus, cependant, la "rémunération" des administrateurs et commissaires des sociétés par actions et des sociétés qui y sont assimilées, est comprise dans leurs revenus professionnels, et l'article 27, § 1er, du même Code dispose que "les tantièmes et autres rémunérations, fixes ou variables" des administrateurs et commissaires sont compris dans les rémunérations visées par cet article.

Si l'intention est d'inclure dans la notion de "rémunération" au sens de l'article 1er, 7°, du projet, les indemnités allouées aux administrateurs et commissaires, il est recommandé de l'énoncer clairement dans la disposition même.

Article 1er, 8°.

1. D'après l'exposé des motifs, l'énumération des mesures qui peuvent être prises est exemplative.

Le texte de la disposition même exclut toutefois que puissent être prises des mesures autres que celles qu'il énumère.

L'intention exacte du Gouvernement doit être exprimée clairement dans le texte.

.../...

2. L'article 1er, 8°, du projet poursuit sensiblement le même objectif que l'article 1er, 7°, de la loi du 2 février 1982, à savoir la résorption du chômage. Il assigne toutefois lui-même comme objectif immédiat et particulier aux mesures à prendre la "sauvegarde et (la) promotion de l'emploi".

Par ailleurs, outre l'établissement d'un plan spécial pour l'emploi des jeunes et la redistribution du travail disponible, l'article 1er, 8°, du projet énumère toute une série d'autres mesures que le Roi est habilité à prendre en vue de promouvoir l'emploi et de combattre en même temps le chômage.

3. Il ressort de l'exposé des motifs que l'intention du Gouvernement est de prendre des mesures complémentaires "en matière d'expériences d'aménagement du temps de travail". Sur ce point, il convient de rappeler les observations que le Conseil d'Etat section de législation, a formulées concernant le projet d'arrêté royal n° 179 du 3 décembre 1982 relatif aux expériences d'aménagement du temps de travail dans les entreprises en vue d'une redistribution du travail disponible (voir l'avis publié au Moniteur belge du 20 janvier 1983, pp. 1003 et 1004), observations qui doivent être tenues pour reproduites ici. Ces observations insistent notamment sur la nécessité de donner au Roi l'autorisation expresse et précise d'établir des règles qui doivent permettre à un ou à plusieurs ministres de déroger dans des cas individuels aux lois, règlements et conventions collectives du travail en vue de la mise sur pied d'expériences d'aménagement du temps de travail visant à une redistribution du travail disponible.

.../...

4. Selon l'article 1er, 8°, troisième tiret du projet, le Roi peut réaliser un programme de sauvegarde et de promotion de l'emploi "par la cessation du paiement des indemnités de préavis par le Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises, lorsque l'intéressé a trouvé un nouvel emploi".

L'exposé des motifs n'apporte aucune précision complémentaire.

Il convient d'observer que ledit Fonds d'indemnisation, institué par l'article 9 de la loi du 28 juin 1966 relative à l'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture d'entreprises, a pour mission de payer aux travailleurs des "indemnités de licenciement".

Les mots "indemnités de préavis" doivent dès lors être remplacés par les mots "indemnités de licenciement".

D'autre part, il résulte de l'article 9 de ladite loi ainsi que des lois des 30 juin 1967 et 12 mai 1975 portant extension de la mission du Fonds d'indemnisation que celui-ci n'intervient qu'à défaut pour l'employeur de s'être acquitté de ses obligations pécuniaires envers ses travailleurs.

La mission du Fonds est donc supplétive.

La cessation du paiement des indemnités de licenciement par le Fonds d'indemnisation - lorsque le travailleur a trouvé un nouvel emploi - apparaît dès lors comme une mesure permettant d'alléger la trésorerie du Fonds mais n'apparaît pas comme une mesure utile "en vue de réaliser un programme de sauvegarde et de promotion de l'emploi et de résorption du chômage".

Eu égard au but poursuivi, il appartient au Gouvernement de justifier le rapport de la mesure en projet avec le but exprimé dans le liminaire de la disposition.

5. Selon l'exposé des motifs, l'instauration du paiement mensuel des indemnités de préavis a en vue un allègement supplémentaire des charges financières des entreprises et cette mesure vise le préavis non presté.

En vertu des articles 37, 39, § 1er,et 40, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, des "indemnités de congé" sont dues dans les cas suivants :

a. Si le contrat a été conclu pour une durée indéterminée, une indemnité est due,

-lorsque l'employeur résilie immédiatement le contrat sans motif grave ou sans respecter le délai de préavis légal;

-lorsque l'employeur résilie immédiatement le contrat pour un motif grave qui,par la suite,n'est pas reconnu comme tel par le tribunal;

-lorsque le préavis est irrégulier en la forme et, partant, entaché de nullité mais que la résiliation est, en tout cas, de fait;

-lorsqu'un délai de préavis insuffisant a été notifié.

B. Si le contrat a été conclu pour une durée déterminée ou pour un travail nettement défini, une indemnité est due,

-lorsque l'employeur résilie le contrat avant terme et sans motif grave;

.../...

-lorsque l'employeur résilie le contrat avant terme et pour un motif grave qui, par la suite, n'est pas reconnu comme tel par le tribunal.

c. Il peut également se faire qu'employeur et travailleur mettent fin d'un commun accord au contrat de travail moyennant une certaine indemnité calculée en fonction de la rémunération. Cette indemnité n'est cependant pas une indemnité de préavis au sens des dispositions légales qui viennent d'être citées, à moins qu'il n'apparaisse de la convention susvisées qu'il s'agit d'une résiliation illégale du contrat de travail (Cass. 10 nov. 1980, J.T.T. 1981, 9; Cass. 4 janvier 1978, R.W. 1977-1978, 2170).

Si dans l'intention du Gouvernement, le paiement mensuel des indemnités de préavis ne doit pas être instauré dans toutes les hypothèses énoncées ci-dessus, il conviendra d'indiquer de manière claire et précise dans le texte du projet quelles sont les hypothèses où cette mesure pourra être prise ou quelles sont les hypothèses qui doivent être exclues de son application.

6. Selon l'article 1er, 8°, cinquième tiret, les mesures à prendre doivent permettre la lutte contre le travail "clandestin", le recours systématique aux heures supplémentaires et le contrôle du chômage partiel.

En vue de respecter la terminologie légale (loi du 6 juillet 1976 sur la répression du travail frauduleux à caractère commercial ou artisanal), il y a lieu de lire "travail frauduleux" au lieu de "travail clandestin" .

L'expression "recours systématique aux heures supplémentaires" manque par elle-même de clarté et devrait dès lors être précisée.

.../...

7. A l'article 1er, 8°, huitième tiret, il est question d'un "plan spécial pour l'emploi des jeunes". Un plan n'a pas par lui-même de portée normative. Il se recommande dès lors de substituer à ce terme l'expression "un ensemble de mesures".

+

En ce qui concerne la transformation en emplois à mi-temps d'emplois prévus aux cadres organiques des services publics, le Roi est déjà compétent à l'heure actuelle, dans la mesure où il Lui appartient d'établir le statut du personnel de ces services.

La mise en oeuvre de pouvoirs spéciaux dans ces conditions permettra, il est vrai, au Roi, en cas d'urgence, de ne pas solliciter les avis ou de ne pas attendre les propositions prescrits par la loi ou par les règlements. Elle aura toutefois pour conséquence que les mesures prises en vertu de ces pouvoirs avec dispense des formalités prescrites auront force de loi et ne pourront dès lors être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées que par une loi.

Cette observation vaut également pour "la promotion du recrutement à 3/4 temps avec rémunération correspondante dans les services publics" et pour l'organisation de stages rénovés dans la fonction publique et d'un système d'enseignants stagiaires dans l'enseignement au titre de mesures de promotion de l'emploi des jeunes dans les services publics.

+

.../...

Selon l'exposé des motifs, la prolongation de la scolarité obligatoire et la promotion de nouveaux modes d'enseignement professionnel pour tous les jeunes de moins de 18 ans seraient également incluses dans le plan spécial pour l'emploi des jeunes à réaliser sans délai sur la base des pouvoirs spéciaux. Il est notoire qu'il entre dans les intentions du Gouvernement de réaliser la prolongation de la scolarité par une loi. Des modes nouveaux d'enseignement professionnel peuvent également être organisés sans habilitation spéciale du législateur, notamment par une révision de l'arrêté royal du 30 juillet 1976 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire.

8. Il ressort de l'exposé des motifs que le Gouvernement a déjà des vues nettement arrêtées en ce qui concerne l'adaptation envisagée de la législation sur les faillites et le concordat.

Le Gouvernement est donc en mesure, dès à présent, de définir dans la disposition du projet concernée, les éléments essentiels de l'adaptation projetée.

9. En vertu de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, les dispositions qui modifieraient, compléteraient ou remplaceraient notamment l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat sont applicables de plein droit aux agents de ces organismes, sauf si elles affectent des dispositions qui ont fait l'objet de mesures spéciales d'adaptation portées par l'arrêté royal du 8 janvier 1973 précité.

.../...

L'arrêté royal du 18 novembre 1982 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat a instauré un système de stages statutaires rénovés comme visé à la fin de l'article 1er, 8°, du projet.

Les articles 9 à 15 de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 prérappelé ont porté des mesures spéciales d'adaptation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 relatives au stage. Dans la mesure où il a modifié ces dernières dispositions, l'arrêté royal du 18 novembre 1982 n'est pas applicable de plein droit aux agents des organismes dont le statut du personnel a été fixé par l'arrêté royal du 8 janvier 1973. Dans cette mesure, un système de stages statutaires rénovés reste à instaurer dans les organismes visés. Le Roi n'a pas besoin, ici non plus, d'une habilitation législative spéciale à cette fin. L'inscription de ces mesures dans le cadre d'une loi de pouvoirs spéciaux donnera au Gouvernement la possibilité, en cas d'urgence, d'arrêter à l'égard du personnel des organismes précités de nouvelles règles de stage, sans avoir à solliciter l'avis des organes de gestion intéressés ni à consulter les divers comités de consultation syndicale. Il en résultera toutefois que ces règles auront force de loi, avec les conséquences rappelées ci-avant.

10. Enfin, il est recommandé du point de vue de la technique législative, de remplacer les tirets par les litteras a, b, c, etc.

Article 2.

Le texte de cet article reprend celui de l'article 3 de la loi de pouvoirs spéciaux du 2 février 1982. Au dernier alinéa du paragraphe 4, il faut lire toutefois : "... est applicable aux infractions aux dispositions prises en vertu du présent paragraphe".

.../...

Article 3.

Cet article détermine la durée pour laquelle les pouvoirs spéciaux sont attribués (§ 1er) autorise le Roi à modifier les lois existantes dans les limites de ces pouvoirs (§ 2), confère aux arrêtés pris en vertu de la loi en projet une force juridique telle qu'après l'expiration des pouvoirs spéciaux ils ne pourront plus être modifiés que par une loi (§ 3) et enfin, prévoit que ces arrêtés peuvent être pris avec effet rétroactif au 1er janvier 1983, sous réserve des dispositions qui créent ou aggravent des peines (§ 4).

Le texte de cet article reprend littéralement celui de l'article 4 de la loi du 2 février 1982, à ces différences près :

1° que les périodes et les dates ont été, cela va de soi, reportées d'un an par rapport à celles que fixait la loi du 2 février 1982;

2° que les pouvoirs concernant l'exécution du budget 1984 et la réalisation de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale sont accordés pour 15 mois au lieu de 12, soit jusqu'au 31 mars 1984;

3° que le paragraphe selon lequel les arrêtés peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les lois existantes, précise que, pour ce qui concerne l'application de l'article 1er, 7° (assurer la restructuration et la viabilité des entreprises des secteurs nationaux visés à l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980), les arrêtés pourront contenir "toutes dispositions impératives".

Par souci de clarté, il serait préférable de rédiger le § 1er comme suit :

.../...

"§ 1er. Les pouvoirs accordés au Roi par l'article 1er, 3° à 8°, expirent le 31 décembre 1983; les pouvoirs accordés par l'article 1er, 1° et 2°, expirent le 31 mars 1984.

Les pouvoirs accordés au Roi par l'article 2, § 4, expirent, selon le cas, le 31 décembre 1983 ou le 31 mars 1984".

L'article 1er, 7°, auquel le § 2 se réfère, est la disposition qui autorise le Roi, à fixer, en vue de la restructuration des entreprises relevant de la politique nationale "ou" dans le but d'assurer leur viabilité, des règles en matière de "rémunération" des travailleurs. Le Gouvernement entend donner à ces règles un caractère contraignant, même s'il s'agit d'une intervention dans les relations contractuelles. Cette précision est inutile en l'espèce, puisqu'il résulte du texte de l'article 1er, 7°, que les mesures susceptibles d'être prises en vertu de cet article peuvent concerner notamment les "conventions collectives" et les "conventions individuelles". Elle présente d'ailleurs un certain risque, car elle pourrait fournir un argument à contrario pour l'interprétation d'autres dispositions qui, sans contenir une telle prescription, donnent également au Roi le pouvoir d'intervenir dans le domaine du droit privé.

Par souci de clarté, on complétera le § 3 par les mots : "..., sans préjudice de la dispositon de l'article 5".

Article 7.

Cette disposition tend à faire confirmer les arrêtés royaux n°s 55, 124 et 125 qui ont été pris tous les trois en vertu de l'article 1er de la loi du 2 février 1982 et dont la loi précitée ne prévoyait pas la confirmation par une loi

.../...

Deux de ces trois arrêtés, à savoir l'arrêté royal n° 55 du 6 juillet 1982 et l'arrêté royal n° 124 du 30 décembre 1982, font l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Les confirmations visées par l'article examiné se distinguent tant des confirmations qui sont prescrites par la loi du 2 février 1982 que de celles qui sont prescrites par l'article 5 du présent projet, en ce que l'obligation n'en a pas été proclamée d'avance et que, dans la mesure où la légalité des arrêtés que l'on entend faire confirmer est contestée soit directement par un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, soit par la voie d'une exception d'illégalité soulevée devant un tribunal en vertu de l'article 107 de la Constitution, elles s'analysent dès lors en une intervention imprévue du législateur dans des instances qui sont pendantes devant des juridictions.

Une telle intervention du législateur dans la fonction juridictionnelle se concilie par ailleurs difficilement avec les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du juge dans l'exercice de sa fonction, qui sont à la base de notre droit public et qui sont consacrés, en ce qui concerne les cours et tribunaux, par la Constitution et, en ce qui concerne le Conseil d'Etat, par la loi du 23 décembre 1946, fondée elle-même sur l'article 94 de la Constitution.

+

La phrase introductive de l'article 7 est rédigée en ces termes : "Produisent leur plein et entier effet à partir de leur entrée en vigueur en fait :".

.../...

La formule "leur entrée en vigueur en fait" implique que les trois arrêtés visés sont illégaux. Cela n'étant pas établi, il convient, si l'article est maintenu, d'en rédiger la phrase introductive comme suit :

"Sont confirmés avec effet à la date de leur entrée en vigueur :".

---

De kamers waren samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

P. TAPIE, kamervoorzitter,
président de chambre,

Ch. HUBERLANT,
Gh. TACQ, staatsraden,
J. NIMMEGEERS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

P. DE VISSCHER, assessoren van de
L. MATRAY, afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD, griffiers,
Mesdames : M. VAN GERREWEY, greffiers.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, G. PIQUET, eerste auditeur, E. RONSMANS en J. VERMEIRE, auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

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

Les rapports ont été présentés par MM. W. VAN ASSCHE, auditeur général, G. PIQUET, premier auditeur, E. RONSMANS et J. VERMEIRE, auditeurs.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.

Pour expédition délivrée au
Voor uitgifte aan

LE 28 - 1983
DE

Le Greffier en chef du Conseil d'Etat
De Hoofdgriffier van de Raad van State

G. SCHOETERS