

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 29 mai 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "visant à réaliser les conditions de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 3 juin 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 mei 1996 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "strekken tot realisatie van de voorwaarden tot deelname van België aan de Europese economische en monetaire Unie", heeft op 3 juni 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp in zijn geheel een van de belangrijkste doelstellingen van het regeringsbeleid beoogt te helpen realiseren, nl. ons Land laten beantwoorden aan de voorwaarden, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, om het te laten toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie.

Indien ons Land niet zou voldoen aan de toetredingsvoorwaarden van de Europese Economische en Monetaire Unie, zou het zeer zware gevolgen ondergaan onder de vorm van monetaire instabiliteit en hoge intrestlasten, met een nefaste invloed op de economie, de werkgelegenheid en de intreslasten.

De begrotingsobjectieven in het Verdrag van Maastricht vormen voor ons Land een internationale verbintenis. Overeenkomstig het vastgelegde tijdsschema zal begin 1998 worden bepaald welke Lid-Staten in aanmerking komen voor de toetreding : vandaar dat de begrotingsresultaten voor 1997 cruciaal zullen zijn.

Dit ontwerp moet de Regering toelaten om, zowel in het kader van de uitvoering van de begroting 1996 als van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1997, op alle domeinen van de openbare financiën de nodige maatregelen te treffen, teneinde het globale overheidstekort tot 3 % van het B.B.P. te beperken, de schuldratio verder te verminderen en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen.

Het is de bedoeling van de Regering om dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door het Parlement te laten goedkeuren en door het Staatshoofd te laten bekrachtigen en afkondigen, zodat de Regering over een instrument beschikt dat haar zal toelaten om snel in te

.../...

grijpen, wanneer zich uitzonderlijke omstandigheden, gebeurtenissen of ontwikkelingen voordoen die de toetreding van ons Land tot de Europese Economische en Monetaire Unie in gevaar zouden brengen".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La loi en projet tend à confier au Roi des responsabilités qui excèdent celles qu'implique la seule "exécution des lois", au sens de l'article 108 de la Constitution. Comme l'indique l'exposé des motifs, le projet de loi "doit permettre de prendre les mesures nécessaires dans tous les domaines des finances publiques (en ce compris des modifications légales) afin de limiter le déficit public global à 3 % du P.I.B., poursuivre la réduction du ratio d'endettement et de garantir l'équilibre financier de la sécurité sociale" (1).

Elle entend habiliter le pouvoir exécutif à exercer la fonction législative, soit, comme l'indique l'article 3, § 2, en projet, à prendre les mesures nécessaires aux fins d'"abroger, compléter, modifier ou remplacer" les lois existantes.

Cette habilitation législative est donnée sur la base de l'article 105 de la Constitution qui précise que "le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont attribués expressément par la Constitution", mais qui permet aussi à "des lois particulières portées en vertu de la Constitution même" d'étendre le domaine des attributions reconnues au

(1) Page 6 de l'exposé des motifs.

Roi. Les lois d'habilitation que la Constitution permet ainsi de prendre sont tantôt des lois d'habilitation ordinaire, tantôt des lois de pouvoirs spéciaux. La distinction entre ces diverses lois se situe essentiellement sur le plan de leur contenu. Toutes peuvent donner au Roi le pouvoir de prendre des dispositions, par voie d'arrêtés, dans des matières normalement réglées par le législateur. Elles sont, dans cette mesure, soumises au même régime juridique à savoir celui inscrit dans l'article 105 de la Constitution (1).

2. L'article 105 de la Constitution requiert, d'une part, de la loi d'habilitation qu'elle soit une loi "particulière" et, d'autre part, qu'elle soit portée "en vertu de la Constitution même". Il revient à la section de législation de vérifier si les deux conditions sont remplies en l'occurrence.

3. Une loi d'habilitation ne peut être qualifiée de "loi particulière" que si elle attribue, pour une période limitée, au Roi la faculté de faire oeuvre législative dans des matières qu'il revient - soit de manière expresse, soit de manière résiduelle - au pouvoir législatif de régler.

(1) Sur les lois d'habilitation, voyez notamment A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer 1995, pp. 192 et suiv.; F. DELPEREE, Droit constitutionnel, tome II, Les fonctions, Larcier 1988, pp. 315 et suiv.; J. VELU, Droit public, tome I, Le statut des gouvernants, Bruylant 1987, pp. 602 et suiv.

En l'espèce, le Gouvernement justifie comme suit la durée de la délégation qu'il sollicite :

"Début 1998, la liste des Etats membres de l'Union européenne entrant en ligne de compte pour l'adhésion à l'UEM sera arrêtée. Les réalisations budgétaires de fin 1997 seront déterminantes à cet égard.

Il convient donc de pouvoir intervenir à tout moment de manière rapide et efficace et souvent dans des matières très techniques afin d'atteindre les objectifs formulés avec précision dans le Traité de Maastricht en matière de déficit budgétaire et de plus de les atteindre dans le respect d'un calendrier très strict. Aussi bien pour le budget 1996 que celui de 1997, il est donc nécessaire d'exclure tout facteur de risque" (1).

La limitation de la durée de la période pour laquelle des pouvoirs délégués sont attribués au Roi est une condition de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution. Le Conseil d'Etat a déjà estimé que c'est aux Chambres législatives qu'il appartient de s'assurer que cette durée n'est pas excessive. Cette durée doit s'apprécier en fonction des circonstances exceptionnelles invoquées. De plus, la délégation ne peut, en tout cas, avoir pour effet de priver, pendant un temps trop long, les Chambres législatives des compétences qui leur sont directement attribuées par la Constitution. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat a estimé, eu égard aux circonstances qui étaient invoquées en 1986, qu'une période de treize ou de quatorze mois est "la plus longue des périodes" pour

(1) Exposé des motifs, pp. 3 et 4.

lesquelles une délégation a été sollicitée (1). En l'espèce, la période pourrait aller jusqu'à quinze mois, mais il ne faut pas perdre de vue que l'article 6 du projet prévoit l'intervention, à intervalles réguliers, du législateur fédéral pour confirmer les arrêtés pris pendant la période qui précède. Il appartiendra au pouvoir législatif d'apprécier l'ensemble de ces éléments.

4. Une loi d'habilitation d'une durée limitée ne peut être considérée comme une "loi particulière" que pour autant qu'elle intervienne dans un ensemble de matières qu'elle énumère de manière formelle, précise et limitative.

Aux termes de l'article 3 du projet, le Roi peut prendre toute une série de mesures qui sont exclusivement déterminées par référence aux objectifs à atteindre. La formulation de cet article est exagérément large et imprécise. Ainsi, en ce qui concerne le 1^o, le Roi a non seulement le pouvoir de régler le montant, les conditions et modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations, mais également des "autres dépenses". De même, au 2^o, son pouvoir porte sur les impôts, rétributions et amendes, mais également sur les "autres recettes". Au même 2^o, le caractère vague et quasi illimité de la délégation n'est restreint que par la seule exclusion des procédures

(1) Voir l'avis du Conseil d'Etat des 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986 sur un projet devenu la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, et les références citées dans cet avis (Doc. parl., Chambre, session 1985-1986, n° 128/1).

judiciaires (1), les mots "en particulier" n'apportant aucune restriction. Au 3^o, les termes "usage impropre" et "abus" sont également sans contenu défini. Tout au plus, relève-t-on que la lutte contre l'usage impropre et l'abus ne concernerait que les recettes et non les dépenses. Au 4^o, il n'est pas possible, à la lecture du texte, de déterminer la nature des prélèvements envisagés; s'agit-il de cotisations de sécurité sociale ou d'impôts ?

Le caractère excessivement général des pouvoirs ainsi reconnus au Roi à l'article 3 n'est pas restreint de manière tant soit peu significative par l'objectif visé au paragraphe 1^{er} de l'article 2 du projet, à savoir rendre possible l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et pas davantage par l'énoncé au paragraphe 2 du même article de principes généraux qui s'appliquent non pas à l'une ou l'autre mesure prise individuellement, mais à l'ensemble de celles-ci (2).

(1) L'exclusion des seules procédures judiciaires, au surplus, n'est pas justifiée. Il y a lieu de l'étendre à toutes les procédures juridictionnelles.

(2) L'article 3, § 2, du projet, dispose, en son deuxième alinéa, que les arrêtés pris en vertu de la loi d'habilitation "ne peuvent toutefois porter préjudice aux dispositions de la loi du ... (loi-cadre modernisation sécurité sociale)". Cette disposition pose un sérieux problème qui est celui de la délimitation exacte du champ d'application des deux lois d'habilitation, spécialement au regard des mesures que le Roi est habilité à prendre en vertu de l'article 3, § 1^{er}, 4^o, du projet examiné. La même question de délimitation se pose avec la loi d'habilitation relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis des 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986 sur un projet devenu la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi :

"Lorsque des pouvoirs sont attribués au Roi sur base de l'article 78 (lire 105) de la Constitution, une condition essentielle doit être remplie. Aux termes de cet article, en effet, les lois particulières qui attribuent au Roi des pouvoirs doivent le faire formellement. Toute loi d'habilitation doit donc définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi.

...

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

Le projet doit être adapté en vue de satisfaire à cette exigence.

5. La loi d'habilitation doit être portée "en vertu de la Constitution même". Cette disposition est interprétée comme signifiant que le législateur ne peut permettre au Roi de régler des questions que la Constitution réserve au législateur.

Néanmoins, le Conseil d'Etat a déjà admis, à plusieurs reprises, que le Roi puisse exercer la fonction législative dans le domaine des matières réservées pour autant que les normes établies dans de telles conditions

.../...

soient examinées par le pouvoir législatif qui, ensuite, pourra les confirmer (1).

Dans un arrêt n° 64/95 du 13 septembre 1995 (2), la Cour d'arbitrage considère qu'un décret de la Région wallonne qui détermine lui-même la base imposable et le montant d'un impôt pour une catégorie de contribuables mais donne au Gouvernement compétence pour déterminer le montant et la base imposable pour une autre catégorie de redevables crée entre les contribuables une différence de traitement quant à l'autorité habilitée à déterminer la base imposable et le montant de l'impôt. Or, ajoute la Cour, une telle différence de traitement n'est pas susceptible de trouver une justification compte tenu de l'article 170 de la Constitution, puisque cette disposition garantit sans exception à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Cet arrêt suscite la question si la garantie offerte par l'article 170 de la Constitution est à suffisance préservée par une confirmation législative intervenant nécessairement a posteriori. Cette garantie serait mieux assurée si, dans les matières réservées, la confirmation produisait ses effets à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté confirmé qui acquerrait ainsi rétroactivement valeur législative à cette date.

(1) Voir l'avis précité donné les 31 décembre 1985 et 3 janvier 1986 avec les précédents auxquels il est fait référence pour justifier le recours au procédé de la confirmation législative.

(2) Arr. C.A., 1995, p. 937 et ss.

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

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

L'intitulé du projet n'indique pas le contenu de son dispositif, mais seulement la raison pour laquelle ce dispositif a été conçu et le bénéfice qui en est espéré.

Cet intitulé contrevient de la sorte au précepte selon lequel l'intitulé d'une loi doit être non seulement précis, complet et, si possible, succinct, mais aussi et surtout, ne pas induire en erreur sur le contenu du dispositif.

Cette précision est d'autant plus requise que l'on se trouve en présence, ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, d'une loi particulière prise en application de l'article 105 de la Constitution.

.../...

Arrêté de présentation.

Il y a lieu de prévoir un arrêté de présentation conformément à la Constitution.

Dispositif.

Article 1er.

Aux termes de cet article, les matières visées par le présent projet relèvent de l'article 78 de la Constitution. Les pouvoirs extrêmement étendus que l'article 3 du projet délègue au Roi n'excluent pas à priori que Celui-ci puisse, dans l'exercice de Ses pouvoirs, prendre des mesures qui portent sur les matières visées à l'article 77 de la Constitution. A défaut de précision quant aux mesures exactes que le Roi pourrait prendre en exécution de l'article 3 précité, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer avec certitude sur ce point. Il appartient au Gouvernement de prendre position.

Si les mesures d'exécution envisagées traitent des matières énumérées à l'article 77 de la Constitution, il faut alors considérer que le présent projet porte également sur ces matières. On ne saurait, en effet, admettre que le Roi puisse régler une matière qui relève de la compétence conjointe des Chambres législatives si le Sénat n'a pas, de manière concomitante avec la Chambre, donné son habilitation. D'un point de vue constitutionnel, il ne suffit pas que les arrêtés soient confirmés a posteriori par la Chambre et le Sénat. Même en cas de doute, il est recommandé de

.../...

tenir le présent projet comme portant sur l'une ou l'autre des matières énumérées à l'article 77 de la Constitution. Si l'article 1er du projet est maintenu dans sa rédaction actuelle, le projet de loi pourrait, en effet, être interprété en ce sens que le Roi ne pourrait intervenir dans aucune des matières précitées, ce qui impliquerait une restriction considérable des pouvoirs à Lui délégués. Il paraît improbable que telle soit l'intention des auteurs du projet. Dès lors, il est suggéré que le présent projet soit adopté par les deux Chambres législatives (1).

Article 2.

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'omettre le membre de phrase "Dans le cadre de l'exécution du budget 1996 et de la préparation et de l'exécution du budget 1997", les termes utilisés étant dépourvus de valeur normative et, au surplus, équivoques.

Il serait, après cette omission, préférable de rédiger la disposition examinée comme suit :

"Art. 2. § 1er. Afin de permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et afin de respecter l'article 104 C du Traité sur l'Union européenne et l'article 1er du Protocole sur la procédure concernant

(1) Dans ce sens P. VANDERNACHT et J. VAN NIEUWENHOVE, "De nieuwe federale wetgevende procedure", dans : K. LEUS et L. VENY (éd.) Het federale België in de praktijk, De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995, Die Keure, Brugge, 1996, p. 103.

les déficits excessifs qui y est annexé, le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, prendre les mesures visées à l'article 3".

A la suite de cette formulation, il conviendrait de supprimer les mots "en vertu de l'article 2" figurant dans la phrase introductive de l'article 3, § 1er.

Article 4.

Eu égard à l'étendue de la délégation conférée au Roi et en vue de permettre au législateur d'être éclairé sur la portée des dispositions adoptées à la faveur de cette délégation, il sied de prévoir, comme ce fut le cas précédemment lors de l'adoption de lois de délégation, que les mesures prises en application de la présente loi doivent être soumises à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat sans que l'urgence puisse être invoquée pour se dispenser de l'accomplissement de cette formalité.

Dans le même ordre d'idées, il convient de faire précéder les arrêtés d'un rapport au Roi.

Article 5.

C'est par erreur qu'il est fait référence, dans cet article, à l'article 1er. Les arrêtés sont ceux visés à l'article 3.

.../...

Article 6.

1. Le paragraphe 3 règle les conséquences qui s'attachent à la confirmation par le législateur des arrêtés pris en exécution de la loi en projet. Les arrêtés confirmés ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi, étant entendu que, d'une part, la présente loi reste ensuite d'application et, d'autre part, le Roi conserve le pouvoir de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger des dispositions qui ont trait à des matières qui relèvent de Sa compétence en vertu de la Constitution ou d'une autre loi que la présente loi.

Ce texte reproduit presque littéralement l'article 11, § 2, de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays. En adoptant cette disposition, le législateur a voulu donner suite à la suggestion du Conseil d'Etat de veiller à ce que les délégations existantes et accordées au Roi par d'autres lois ne deviennent pas inopérantes en raison des effets qui s'attachent à la confirmation d'un arrêté par le législateur, à savoir l'impossibilité de l'abroger ou de le modifier par la suite si ce n'est par une loi (1).

La loi du 6 janvier 1989 a trait à une réglementation spécifique : le Roi est habilité à prendre dans les conditions qui y sont prévues des mesures bien déterminées qui se substituent, uniquement pour la durée de leur validité, aux régimes législatifs existant en la

(1) Avis L. 18.648/1 du 14 juillet 1988 (Doc. parl, Chambre, session 1988, doc. n° 543/1).

matière (article 10, § 1er, alinéa 2). Dans un tel système, il se conçoit que le Roi puisse, après avoir écarté la menace qui pesait sur la compétitivité, agir à nouveau sur la base de sa compétence normale. Le projet examiné est d'une autre nature. Le terrain qu'il couvre est plus étendu et les arrêtés pris par le Roi ont, après leur confirmation législative, une durée de validité illimitée. Dans ces conditions, il n'est pas justifié d'accorder au Roi le pouvoir de modifier, après l'expiration de la durée pour laquelle la délégation Lui a été accordée, un arrêté qui a été confirmé par le législateur. Il appartient au législateur de vérifier, au moment de la confirmation, si toutes les mesures que le Roi a prises en exécution de la loi d'habilitation doivent être confirmées ou si certaines d'entre elles, qui trouvent leur fondement légal dans une autre loi que celle en projet, ne doivent pas conserver leur caractère de simples arrêtés pris par le pouvoir exécutif. En conséquence, il y a lieu d'omettre dans le paragraphe 3 les deux précisions qui y figurent (1).

2. Quant au paragraphe 4, l'exposé des motifs donne de la disposition examinée le commentaire suivant :

"Ceci implique le respect du principe de non-rétroactivité, étant entendu que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, des mesures peuvent être

(1) Il va de soi que le Roi est, jusqu'au 31 août 1997, compétent pour prendre toutes les mesures énumérées à l'article 3, indépendamment du fait que certaines de ces mesures auraient déjà fait antérieurement l'objet d'une loi de confirmation. Mais, dès le 1er septembre 1997, il est définitivement dessaisi des pouvoirs qui lui ont été délégués par la loi en projet.

prises qui sont d'application pour l'entièreté de l'année imposable en cours" (1).

La disposition examinée ne traduit pas correctement l'intention ainsi exprimée par l'exposé des motifs.

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 7 (2).

Pour mieux préciser le champ d'application de l'article 7, il convient d'écrire :

"Art. 7. Le Roi peut ... applicables en cas d'infraction aux arrêtés visés à l'article 3".

Par ailleurs, à l'instar de ce qui est prévu pour les sanctions pénales, il convient de fixer également le montant maximal des amendes administratives susceptibles d'être infligées en cas de manquement audits arrêtés.

Enfin, et surtout, le Conseil d'Etat attire l'attention sur ce qu'il importe, en vue de préserver les droits des personnes intéressées et de respecter les engagements internationaux auxquels la Belgique a souscrit, d'insérer, dans la disposition examinée, une disposition qui interdit de punir rétroactivement des comportements qui, initialement, n'étaient pas illicites ou qui étaient réprimés par des sanctions plus légères.

(1) Exposé des motifs, pp. 9 et 10.

(2) On relève que cet article n'est assorti d'aucun commentaire dans l'exposé des motifs.

Les auteurs du projet pourraient, à cet égard, utilement s'inspirer de la disposition figurant à l'article 4, § 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 1986 attribuant des pouvoirs spéciaux au Roi.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet de loi est susceptible d'amélioration et doit donc être revu. Il est renvoyé aux propositions de texte qui sont faites à titre d'exemple dans la version néerlandaise du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp in zijn geheel een van de belangrijkste doelstellingen van het regeringsbeleid beoogt te helpen realiseren, nl. ons Land laten beantwoorden aan de voorwaarden, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, om het te laten toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie.

Indien ons Land niet zou voldoen aan de toetredingsvoorwaarden van de Europese Economische en Monetaire Unie, zou het zeer zware gevolgen ondergaan onder de vorm van monetaire instabiliteit en hoge intrestlasten, met een nefaste invloed op de economie, de werkgelegenheid en de intrestlasten.

De begrotingsobjectieven in het Verdrag van Maastricht vormen voor ons Land een internationale verbintenis. Overeenkomstig het vastgelegde tijdsschema zal begin 1998 worden bepaald welke Lid-Staten in aanmerking komen voor de toetreding : vandaar dat de begrotingsresultaten voor 1997 cruciaal zullen zijn.

Dit ontwerp moet de Regering toelaten om, zowel in het kader van de uitvoering van de begroting 1996 als van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1997, op alle domeinen van de openbare financiën de nodige maatregelen te treffen, teneinde het globale overheidstekort tot 3 % van het B.B.P. te beperken, de schuldratio verder te verminderen en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen.

Het is de bedoeling van de Regering om dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door het Parlement te laten goedkeuren en door het Staatshoofd te laten bekrachtigen en afkondigen, zodat de Regering over een instrument beschikt dat haar zal toelaten om snel in te grijpen, wanneer zich uitzonderlijke omstandigheden, gebeurtenissen of ontwikkelingen voordoen die de

toetreding van ons Land tot de Europese Economische en Monetaire Unie in gevaar zouden brengen".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De ontworpen wet beoogt de Koning bevoegdheden te verlenen die verder gaan dan de loutere "uitvoering van de wetten" in de zin van artikel 108 van de Grondwet. Zoals in de memorie van toelichting te lezen staat, "moet (het ontwerp van wet) toelaten op alle domeinen van de openbare financiën de nodige maatregelen te treffen (inclusief wetswijzigingen) teneinde het globale overheidstekort tot 3 pct. van het BBP te beperken, de schuldratio verder te verminderen en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te waarborgen" (1).

De ontworpen wet beoogt de uitvoerende macht machtiging te verlenen om wetgevende bevoegdheid uit te oefenen, te weten om, zoals wordt omschreven in het ontworpen artikel 3, § 2, de nodige maatregelen te nemen met het oog op het "opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen" van de bestaande wetten.

Deze wetgevende machtiging wordt verleend op grond van artikel 105 van de Grondwet, naar luid waarvan de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet Hem uitdrukkelijk toekent, doch dat eveneens voorschrijft dat "bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaar-

(1) Bladzijde 6 van de memorie van toelichting.

digd" de aan de Koning toegekende bevoegdheden evenzeer kunnen uitbreiden. De opdrachtwetten die aldus volgens de Grondwet kunnen worden vastgesteld, zijn nu eens gewone opdrachtwetten, dan weer bijzondere-machtenwetten. Het verschil tussen die onderscheiden wetten betreft hoofdzakelijk de inhoud ervan. Ze kunnen alle de Koning machtigen bepalingen vast te stellen bij wege van besluiten, in aangelegenheden die normaal door de wetgever worden geregeld. Ze zijn in dat opzicht eveneens onderworpen aan dezelfde rechtsregeling, te weten die welke omschreven is in artikel 105 van de Grondwet (1).

2. Artikel 105 van de Grondwet schrijft enerzijds voor dat de machtigingswet een "bijzondere wet" moet zijn, en anderzijds dat ze "krachtens de Grondwet zelf" uitgevaardigd moet zijn. Het staat aan de afdeling wetgeving om na te gaan of in het onderhavige geval aan deze twee voorwaarden is voldaan.

(1) Zie, in verband met de machtigingswetten, inzonderheid A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer 1995, blz. 192 e.v.; F. DELPEREE, Droit constitutionnel, deel II, Les fonctions, Larcier 1988, blz. 315 e.v.; J. VELU, Droit public, deel I, Le statut des gouvernants, Bruylant 1987, blz. 602 e.v.

3. Een machtigingswet kan alleen als een "bijzondere wet" worden beschouwd indien ze de Koning voor een beperkte duur toelaat wetten te maken omtrent aangelegenheden die uitdrukkelijk of residuair tot de bevoegdheid van de wetgever behoren.

In het onderhavige geval verantwoordt de Regering als volgt de duur van de door haar gevraagde delegatie :

"Begin 1998 zal worden bepaald welke lidstaten van de Europese Unie in aanmerking komen voor toetreding tot de EMU. De begrotingsresultaten van eind 1997 zullen hierbij determinerend zijn.

Er moet dus snel en efficiënt op elk moment kunnen opgetreden worden, vaak bij wijze van zeer technische maatregelen om de precies in het Verdrag van Maastricht geformuleerde objectieven inzake begrotingstekort te bereiken en ze bovendien te bereiken in een zeer strikt tijdsschema. Zowel in de begroting voor 1996 als deze voor 1997 is het dus noodzakelijk iedere risicofactor uit te sluiten" (1).

Een van de voorwaarden opdat die maatregel in overeenstemming zij met de Grondwet, is dat de duur waarvoor aan de Koning delegatie van bevoegdheid wordt verleend, beperkt is in de tijd. De Raad van State heeft vroeger reeds geoordeeld dat het aan de Wetgevende Kamers toekomt zich ervan te vergewissen dat de duur niet bovenmatig is. Die duur moet worden beoordeeld op grond van de uitzonderlijke omstandigheden die worden aangevoerd. Bovendien mag de delegatie in ieder geval niet tot gevolg hebben dat de Wetgevende Kamers te lang verstoken blijven van bevoegdheden die de Grondwet

(1) Memorie van toelichting, blz. 3 en 4.

hun rechtstreeks toekent. In dat verband heeft de Raad van State, gelet op de omstandigheden die in 1986 zijn aangevoerd, geoordeeld dat een duur van dertien of veertien maanden "de langste periode" is waarvoor een delegatie is gevraagd (1). In het onderhavige geval kan de duur tot vijftien maanden worden uitgebreid, doch men mag niet uit het oog verliezen dat artikel 6 van het ontwerp voorschrijft dat de federale wetgever op geregelde tijdstippen de besluiten zal bekrachtigen die tijdens de voorafgaande periode zijn vastgesteld. Het staat aan de wetgevende macht om al deze gegevens in hun geheel te beoordelen.

4. Een machtigingswet met een beperkte duur mag alleen als een "bijzondere wet" worden beschouwd als ze een aantal aangelegenheden regelt die ze uitdrukkelijk, nauwkeurig en limitatief opsomt.

Naar luid van artikel 3 van het ontwerp kan de Koning een hele reeks maatregelen nemen die uitsluitend omschreven worden door verwijzing naar de doelstellingen die moeten worden gehaald. Dit artikel is buitengewoon ruim en onnauwkeurig geredigeerd. Zo is de Koning volgens onderdeel 1^o niet alleen bevoegd om het bedrag, de voorwaarden en de nadere regels van toekenning van de subsidies te regelen, doch ook van "andere uitgaven". Voorts is Hij volgens

(1) Zie het advies van de Raad van State van 31 december 1985 en 3 januari 1986 over een ontwerp van wet dat de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden, en de in dit advies geciteerde verwijzingen (Gedr. St., Kamer, zitting 1985-1986, nr. 128/1).

onderdeel 2° niet alleen bevoegd op het gebied van de belastingen, de retributies en de boeten, doch ook op het gebied van "andere ontvangsten". In datzelfde onderdeel 2° wordt de vage en praktisch onbeperkte delegatie alleen afgebakend doordat de enkele gerechtelijke procedures ervan worden uitgesloten (1), aangezien het woord "inzonderheid" geen enkele beperking aanbrengt. In onderdeel 3° is de draagwijdte van de woorden "oneigenlijk gebruik" en "misbruik" eveneens onduidelijk. Hooguit kan worden opgemerkt dat de strijd tegen oneigenlijk gebruik en misbruik alleen betrekking heeft op de inkomsten, doch niet op de uitgaven. In onderdeel 4° is het niet mogelijk op basis van de tekst de aard van de voorgenomen heffingen te bepalen; betreft het sociale-zekerheidsbijdragen of belastingen ?

De buitensporig algemene formulering, in artikel 3, van de aldus aan de Koning verleende bevoegdheden wordt geenszins ingeperkt door de doelstelling omschreven in artikel 2, § 1, van het ontwerp, te weten het mogelijk maken van de toetreding van België tot de Europese economische en monetaire unie, en evenmin door de opgaaf, in paragraaf 2 van hetzelfde artikel, van algemene beginselen die niet op

(1) Er bestaat overigens geen grond om alleen de gerechtelijke procedures uit te sluiten. De uitsluiting moet worden uitgebreid tot alle rechtsprekende procedures.

deze of gene afzonderlijk genomen maatregel van toepassing zijn, doch op de gezamenlijke maatregelen (1).

De Raad van State heeft in zijn advies van 31 december 1985 en 3 januari 1986 over een ontwerp van wet dat de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden, op het volgende gewezen :

"Wanneer aan de Koning machten worden toegekend op grond van artikel 78 (lees : 105) van de Grondwet, moet een wezenlijke voorwaarde vervuld zijn. Luidens dat artikel immers moeten de bijzondere wetten die de Koning machten toekennen, dat "uitdrukkelijk" doen. Iedere machtigingswet moet dus de aan de Koning toegekende machten nauwkeurig omschrijven.

...

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

(1) Artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de besluiten vastgesteld krachtens de machtigingswet "evenwel geen afbreuk (kunnen) doen aan de bepalingen van de wet van ... (kaderwet modernisering sociale zekerheid)". Deze bepaling doet een ernstig probleem rijzen in verband met de precieze afbakening van de werkingssfeer van de twee machtigingswetten, inzonderheid uit het oogpunt van de maatregelen die de Koning gemachtigd is te nemen krachtens artikel 3, § 1, 4^o, van het onderzochte ontwerp. Een zelfde probleem van afbakening van de werkingssfeer rijst in verband met de machtigingswet ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van het concurrentievermogen.

Het ontwerp moet worden aangepast teneinde te voldoen aan deze voorwaarde.

5. De machtigingswet moet worden uitgevaardigd "krachtens de Grondwet zelf". Deze bepaling wordt aldus uitgelegd dat de wetgever de Koning niet kan toestaan aangelegenheden te regelen die volgens de Grondwet uitsluitend tot de bevoegdheid van de wetgever behoren.

Niettemin heeft de Raad van State reeds meermaals aanvaard dat de Koning wetgevende bevoegdheid kan uitoefenen in aangelegenheden waarvoor alleen de wetgever bevoegd is, voor zover de in zulke omstandigheden vastgestelde normen door de wetgevende macht onderzocht en vervolgens bekrachtigd (1) worden.

Het Arbitragehof beschouwt in arrest nr. 64/95 van 13 september 1995 (2) dat een decreet van het Waals Gewest dat zelf de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting bepaalt voor een categorie belastingplichtigen, doch de Regering bevoegdheid verleent om voor een andere categorie belastingplichtigen het bedrag en de grondslag te bepalen, onder de belastingplichtigen een verschil in behandeling

(1) Zie het voornoemde advies verstrekt op 31 december 1985 en 3 januari 1986, met de precedents waarnaar wordt verwezen teneinde de aanwending van het procédé van de wetgevende bekrachtiging te verantwoorden.

(2) Arr. Arb. 1995, blz. 937 e.v.

invoert inzake de overheid die gemachtigd is om de belastinggrondslag en het bedrag van de belasting vast te stellen. Het Hof voegt eraan toe dat voor zulk een verschil in behandeling geen verantwoording kan worden gevonden rekening houdend met artikel 170 van de Grondwet, aangezien die bepaling zonder uitzondering iedere burger waarborgt dat hij niet zal onderworpen worden aan een belasting waarover niet is beslist door een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen. Dit arrest doet de vraag rijzen of de garantie die artikel 170 van de Grondwet biedt, genoegzaam gewaarborgd wordt door een wetgevende bekrachtiging, die noodzakelijkerwijs achteraf moet geschieden. Deze garantie zou beter gewaarborgd zijn indien de bekrachtiging in aangelegenheden waarvoor uitsluitend de wetgever bevoegd is, gevolgen heeft vanaf de datum van inwerkingtreding van het bekrachtigde besluit, dat aldus met terugwerking kracht van wet verkrijgt vanaf die datum.

6. Het spreekt vanzelf dat de ontworpen wet geen afbreuk mag doen aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, vastgelegd in de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Bij de uitwerking van de besluiten die de Regering zal vaststellen op grond van de machtiging die de ontworpen wet haar beoogt te verlenen, zal ze er moeten voor zorgen geen inbreuk te maken op de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Opschrift.

Het opschrift van het ontwerp geeft de inhoud van het dispositief niet aan, maar alleen de reden waarom dit dispositief is uitgewerkt en het voordeel dat men daarvan hoopt te trekken.

Daardoor overtreedt dit opschrift de regel dat het opschrift van een wet niet alleen nauwkeurig, volledig en, zo mogelijk, beknopt moet zijn, maar tevens en vooral, de lezer niet mag misleiden omtrent de inhoud van het dispositief.

Deze precisering is des te meer vereist daar het hier, zoals hiervoren is opgemerkt, gaat om een bijzondere wet, die zal worden vastgesteld met toepassing van artikel 105 van de Grondwet.

Indieningsbesluit.

Overeenkomstig de Grondwet behoort te worden voorzien in een indieningsbesluit.

.../...

Bepalend gedeelte.Artikel 1.

Naar luid van dit artikel behoren de aangelegenheden waarop dit ontwerp betrekking heeft tot die welke in artikel 78 van de Grondwet staan vermeld. De buitengewoon ruime bevoegdheden die in artikel 3 van het ontwerp aan de Koning worden opgedragen, sluiten niet bij voorbaat uit dat Hij in de uitoefening van Zijn bevoegdheden maatregelen treft die betrekking hebben op de aangelegenheden vermeld in artikel 77 van de Grondwet. Bij gebrek aan concrete gegevens betreffende de precieze maatregelen die de Koning ter uitvoering van het voormelde artikel 3 zou kunnen treffen, kan de Raad van State zich niet met zekerheid over dit punt uitspreken. Het staat aan de Regering een standpunt in te nemen.

Als de uitvoeringsbepalingen die worden overwogen, betrekking hebben op de aangelegenheden opgesomd in artikel 77 van de Grondwet, dient ook het voorliggend ontwerp beschouwd te worden als betrekking hebbend op die aangelegenheden. Er kan immers niet worden aangenomen dat de Koning een aangelegenheid kan regelen die tot de gezamenlijke bevoegdheid van de Wetgevende Kamers behoort, als de Senaat Hem daartoe niet vooraf, samen met de Kamer, heeft gemachtigd. Vanuit een grondwettelijk oogpunt volstaat het niet dat de besluiten achteraf door de Kamer en de Senaat worden bekrachtigd. Zelfs in geval van twijfel is het aangewezen het voorliggend ontwerp te beschouwen als betrekking hebbend op een of meer van de in artikel 77 van

.../...

de Grondwet vermelde aangelegenheden. Als de huidige formulering van artikel 1 van het ontwerp wordt behouden, zou het ontwerp van wet immers zo uitgelegd kunnen worden dat de Koning geen enkele van de voormelde aangelegenheden zou mogen betreden, wat een aanzienlijke beperking zou betekenen van de Hem opgedragen bevoegdheden. Zulks is waarschijnlijk niet de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Daarom wordt voorgesteld dit ontwerp door beide Wetgevende Kamers te laten aannemen (1).

Artikel 2.

In paragraaf 1 dient het zinsdeel "In het kader van de uitvoering van de begroting 1996 en van de voorbereiding en de uitvoering van de begroting 1997" te worden weggelaten, aangezien de gebruikte woorden geen normatieve waarde hebben en bovendien onduidelijk zijn.

Na die weglating is het beter de onderzochte bepaling als volgt te redigeren :

(1) Zie in deze zin P. VANDERNACHT en J. VAN NIEUWENHOVE, "De nieuwe federale wetgevende procedure", in : K. LEUS en L. VENY (uitg.) Het federale België in de praktijk, De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995, Die Keure, Brugge, 1996, blz. 103.

"Art. 2. § 1. Teneinde de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie mogelijk te maken en artikel 104 C van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 1 van het bijgevoegd Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten na te leven, kan de Koning bij een in de Ministerraad overlegd besluit de in artikel 3 bedoelde maatregelen nemen".

Tengevolge van deze formulering zouden in de inleidende zin van artikel 3, § 1, de woorden "krachtens artikel 2" moeten vervallen.

Artikel 4.

Gelet op de uitgebreidheid van de bevoegdheden die aan de Koning worden opgedragen en teneinde de wetgever beter in te lichten over de draagwijdte van de op basis van die delegatie aangenomen bepalingen, behoort, zoals vroeger bij de aanneming van opdrachtwetten, te worden bepaald dat de afdeling wetgeving van de Raad van State dient te worden geraadpleegd omtrent de maatregelen die met toepassing van deze wet worden uitgevaardigd en dat de dringende noodzakelijkheid niet kan worden aangevoerd om zich aan het vervullen van dat vormvereiste te onttrekken.

In dezelfde gedachtengang dienen die besluiten te worden voorafgegaan door een verslag aan de Koning.

.../...

Artikel 5.

In dit artikel wordt ten onrechte verwezen naar artikel 1. Het gaat om de in artikel 3 bedoelde besluiten.

Artikel 6.

1. Paragraaf 3 regelt de gevolgen van de bekrachtiging door de wetgever van de besluiten die ter uitvoering van de ontworpen wet worden uitgevaardigd. De bekrachtigde besluiten kunnen alleen bij wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven, met dien verstande enerzijds dat deze wet vervolgens van toepassing blijft en anderzijds dat de Koning het recht behoudt om de bepalingen die betrekking hebben op aangelegenheden die krachtens de Grondwet of een andere wet dan deze wet tot Zijn bevoegdheid behoren, te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen.

Deze tekst geeft haast letterlijk artikel 11, § 2, weer van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. Met die laatste bepaling is de wetgever willen ingaan op de suggestie van de Raad van State om ervoor zorg te dragen dat de bestaande en door andere wetten aan de Koning verleende delegaties hun werkzaamheid niet verliezen door de gevolgen die aan de bekrachtiging van een besluit door de wetgever zijn

.../...

verbonden, namelijk dat die besluiten achteraf niet dan bij een wet kunnen worden opgeheven (1).

De wet van 6 januari 1989 heeft betrekking op een specifieke regeling : de Koning wordt onder de daarin bepaalde voorwaarden gemachtigd welbepaalde maatregelen te nemen die alleen voor de tijd van hun gelding in de plaats komen van terzake bestaande wetsregelingen (artikel 10, § 1, tweede lid). In zulk een regeling is het begrijpelijk dat de Koning, na het verdrijven van de bedreiging van het concurrentievermogen, opnieuw op grond van zijn gemeenrechtelijke bevoegdheid optreedt. Het onderzochte ontwerp is echter van een andere aard. Het bestreken terrein is veel ruimer en de door de Koning uitgevaardigde besluiten hebben, na hun bekrachtiging door de wetgever, een onbeperkte geldingskracht. In die omstandigheden is het niet verantwoord de Koning de bevoegdheid te verlenen om een door de wetgever bekrachtigd besluit te wijzigen na het verstrijken van de termijn waarvoor die bevoegdheid aan Hem was opgedragen. Het staat aan de wetgever, op het ogenblik van de bekrachtiging, om na te gaan of alle maatregelen die de Koning ter uitvoering van de machtigingswet heeft uitgevaardigd, moeten worden bekrachtigd dan wel of sommige ervan, die hun rechtsgrond halen uit een andere dan de ontworpen wet, hun karakter van loutere handeling van de

(1) Advies L. 18.648/1 van 14 juli 1988 (Gedr. St., Kamer, zitting 1988, nr. 543/1.).

uitvoerende macht dienen te behouden. Bijgevolg moeten de twee preciseringen van paragraaf 3 vervallen (1).

2. Voor paragraaf 4 geeft de memorie van toelichting de volgende commentaar :

"Dit impliceert dat het beginsel van de niet-retroactiviteit wordt geëerbiedigd, met dien verstande dat volgens de rechtspraak van de Raad van State maatregelen kunnen worden genomen die van toepassing zijn op het volledige lopende inkomstenjaar" (2).

De onderzochte bepaling geeft de bedoeling die aldus in de memorie van toelichting is aangegeven niet correct weer.

De tekst behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

(1) De Koning is uiteraard tot 31 augustus 1997 bevoegd alle in artikel 3 opgesomde maatregelen te treffen, ongeacht of ten aanzien van sommige van die maatregelen al niet eerder een bekrachtigingswet is aangenomen. Vanaf 1 september 1997 beschikt hij echter definitief niet meer over de bevoegdheden die hem door de ontworpen wet worden opgedragen.

(2) Memorie van toelichting, blz. 9 en 10.

Artikel 7 (1).

Om de werkingssfeer van artikel 7 beter aan te geven, behoort te worden geschreven :

"Art. 7. De Koning kan .. bij niet-naleving van de besluiten bedoeld in artikel 3".

Overigens behoort, zoals voor de strafrechtelijke straffen, ook hier een maximumbedrag te worden vastgesteld voor de administratieve geldboeten die bij niet-naleving van de voornoemde besluiten kunnen worden opgelegd.

De Raad van State vestigt er ten slotte en vooral de aandacht op dat het, teneinde de rechten van de betrokken personen te vrijwaren en de door België aangegane internationale verbintenissen na te komen, van belang is in het onderzochte artikel een bepaling op te nemen waardoor het verboden wordt met terugwerkende kracht gedragingen te bestraffen die oorspronkelijk niet onwettig waren of waarop lichtere straffen stonden.

De stellers van het ontwerp zouden in dit opzicht het voorbeeld kunnen overnemen van de bepaling die als artikel 4, § 4, derde lid, voorkomt in de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

(1) Er wordt opgemerkt dat de memorie van toelichting geen commentaar over dit artikel bevat.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp van wet is voor verbetering vatbaar en behoort dan ook te worden herzien. Bij wijze van voorbeeld volgen hierna enkele tekstvoorstellen :

- artikel 2, § 2 : men schrijve "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van";
- artikel 3 : men vervange het woord "modaliteiten" telkens door de woorden "nadere regels" en het woord "onderwerping" door het woord "bijdrageplichtigheid";
- artikel 6, § 2, derde lid : men schrijve "uiterlijk" in plaats van "ten laatste";

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. X. DELGRANGE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

R. ANDERSEN.