

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.971/1/2/3/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.971/1/2/3/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste, tweede, derde en vierde kamer, op 24 februari 2003 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van "programmawet", heeft op 27 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première, deuxième, troisième et quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 24 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de "loi-programme", a donné le 27 février 2003 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de bepalingen van het voorontwerp, in zijn geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen tijdens het begrotingsconclaf in het kader van de begrotingscontrole van de Begroting 2003. Deze beslissingen werden eveneens formeel goedgekeurd op de Ministerraad van 21 februari 2003, samen met het voorontwerp van programmawet.

Vermits het nu aan uw Hoog College voorgelegde nieuwe voorontwerp van programmawet de hierboven geschetste doelstelling verder beoogt te helpen realiseren, en vermits veel van de in het voorontwerp opgenomen maatregelen correcties en/of bijsturingen betreffen van de maatregelen die op 1 januari 2003 in werking zijn getreden, is het de bedoeling van de Regering om ook dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat te laten goedkeuren, zodat het in ieder geval vóór de komende kamerontbinding door het Staatshoofd kan worden bekrachtigd en afgekondigd".

*

* *

Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zijn onderzoek noodzakelijk moeten beperken.

Zonder te betwisten dat de regering de bevoegdheid heeft om voor een ontwerp de spoedbehandeling te vragen, moet de Raad niettemin vaststellen dat het voorliggende ontwerp bestaat uit tal van op zich staande onderdelen, die niet alle ingegeven lijken te zijn door overwegingen die te maken hebben met het realiseren van de begrotingsdoelstellingen voor 2003. Niet alle onderdelen zouden trouwens in 2003 uitwerking hebben. Andere onderdelen zouden evengoed het voorwerp kunnen uitmaken van afzonderlijke wetsontwerpen.

De techniek van de programmawet biedt weliswaar, vanuit het oogpunt van de parlementaire behandeling, bepaalde voordelen, maar die techniek heeft ook nadelige gevolgen. Het is vooreerst niet mogelijk voor de Raad van State om binnen de

.../...

korte termijn die hem gegeven wordt, een beredeneerd advies te geven over alle bepalingen van het ontwerp. Door de onvolkomenheid van het voorliggende advies wordt voorts ook de taak van de Wetgevende Kamers er niet gemakkelijker op gemaakt. Dat de snelheid waarmee moet worden gewerkt, nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de wetgeving zodat naderhand dikwijls reparatiewetgeving noodzakelijk is, wordt geïllustreerd door tal van bepalingen van het ontwerp die onvolkomenheden van vorige programmawetten corrigeren.

Het staat aan de regering en aan de Wetgevende Kamers om te oordelen of er voor elk van de onderdelen van het ontwerp voldoende zwaarwichtige redenen zijn om af te wijken van de gewone procedure voor de behandeling van wetsontwerpen.

*
* *

TITEL I - ALGEMENE BEPALING

Artikel 1

Volgens artikel 1 van het voorontwerp regelt de ontworpen wet een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

1. Artikel 116 van het voorontwerp strekt ertoe aan de begrotingskredieten, zoals zij in de algemene uitgavenbegroting zijn bepaald, een andere bestemming te geven.

Het hoofd van het Interfederaal Korps van de Inspectie van Financiën heeft erop gewezen dat deze bepaling het mogelijk maakt schuldvorderingen van vorige jaren aan te rekenen op de kredieten van het lopende jaar en dat ze kan worden vergeleken met een budgettaire bijbepaling.

.../...

Zulk een bepaling, die een aanpassing of een afwijking inhoudt van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, geldt alleen voor het begrotingsjaar waarop ze van toepassing is.

Zulk een bepaling houdt dus een stilzwijgende wijziging van de begroting in. Ze sluit bijgevolg aan bij een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74, 3°, en niet in artikel 78 van de Grondwet, waardoor ze in een afzonderlijk wetsontwerp thuishoort.

2. Het ontwerp van wet bevat evenwel ook bepalingen die een volledig bicamerale aangelegenheid betreffen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 131 en 132 van het ontwerp die ertoe strekken wijzigingen aan te brengen in de organisatie van de hoven en rechtbanken. Overeenkomstig de parlementaire praktijk zullen de desbetreffende bepalingen in een afzonderlijk ontwerp van wet moeten worden opgenomen.

TITEL II - SOCIALE ZAKEN

Voorafgaande opmerking

Met betrekking tot het merendeel van de bepalingen van titel II dient te worden voldaan aan de adviesverplichting bedoeld in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen voor openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, of dient, met toepassing van dezelfde wetsbepaling, een beroep te worden gedaan op het hoogdringend karakter van de ontworpen bepalingen om voorbij te gaan aan die adviesverplichting. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten kan niet worden afgeleid dat, wat de bepalingen van titel II van het ontwerp betreft, voldaan werd aan de vormvoorschriften vermeld in artikel 15 van de wet van 25 april 1963. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve geformuleerd onder het voorbehoud dat is of alsnog wordt tegemoet gekomen aan het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963.

Hetzelfde voorbehoud dient te worden gemaakt bij sommige bepalingen van titel IV.

.../...

Hoofdstuk 4 - Bijdragen sociale zekerheid

Artikel 13

De wijziging die artikel 13 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen, heeft tot gevolg dat in die bepaling nog het maximumbedrag van de verminderingen van de persoonlijke bijdragen voor het jaar 2000 en dat voor de jaren vanaf 2003 worden vermeld, doch dat de vermelding van het maximumbedrag voor de jaren 2001 en 2002 is weggefallen. Vraag is derhalve of artikel 13 van het ontwerp niet beter wordt geconcipieerd als een bepaling tot aanvulling van het zo-even genoemde artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 20 december 1999, dan als een bepaling die strekt tot het vervangen van de vermelding van het maximumbedrag van de verminderingen van de persoonlijke bijdragen "per kalenderjaar vanaf het jaar 2001".

Hoofdstuk 5 - Wijziging van de RIZIV-wet

Artikel 17

In artikel 17, 1°, van het ontwerp volstaat het niet dat wordt bepaald dat de nomenclatuur van de betrokken verstrekkingen wordt vastgesteld op grond van de aannemingscriteria die de Koning bepaalt. Er dient immers ook te worden voorzien in een procedure volgens welke die producten worden aangenomen, met inbegrip van het bepalen van de verplichtingen die in dat verband worden opgelegd ten aanzien van de aanvragers van dergelijke aanneming.

Hoofdstuk 6 - Wijziging van de organieke wetgeving inzake de instellingen van sociale zekerheid

Artikelen 24 tot 36

1. In hoofdstuk 6 van titel II zijn er een aantal bepalingen die de Koning uitdrukkelijk machtigen om het statuut en de procedure van aanstelling van de houders van een managementfunctie te bepalen (zie de artikelen 24, 29, 30 en 35), terwijl andere bepalingen van het hoofdstuk geen dergelijke machtiging bevatten (zie de artikelen 27 en 32). Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de redenen voor de verschillende behandeling die de diverse instellingen van sociale zekerheid op die manier te beurt valt.

2. Nog wat de aan de Koning verleende machtigingen betreft, acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het aangewezen om de opmerking te herhalen die hij heeft geformuleerd in het advies 34.718/1 van 30 januari 2003 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de aanduiding, de uitoefening en de weging van de managementfuncties in de openbare instellingen van sociale zekerheid" met betrekking tot de rechtsgrond ervan en die luidde :

"Voorbehoud dient evenwel te worden gemaakt voor artikel 11, § 1, 2°, van het ontwerp, op grond waarvan de Koning de houders van een managementfunctie -1, -2 en -3 aanstelt, terwijl artikel 18, eerste lid, van de wet van 25 april 1963 de benoeming van het personeel, met uitzondering van de persoon belast met het dagelijks beheer en zijn eventuele adjunct, in handen legt van het beheerscomité van de betrokken instelling. Ook artikel 2, § 3, is niet volledig conform met artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 april 1997".

De in hoofdstuk 6 van titel II van het ontwerp vervatte machtigingsbepalingen maken de Koning evenmin bevoegd om, in de zin van het genoemde ontwerp 34.718/1, af te wijken van de bepalingen vermeld in het weergegeven citaat uit het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving.

3. Hoofdstuk 6 van titel II van het ontwerp bevat een aantal uitzonderingsregelen voor bepaalde categorieën van instellingen, waaromtrent het nuttig zou zijn dat in de memorie van toelichting een verduidelijking werd gegeven. Op die manier kan worden kennis genomen van de redenen die het eruit voortvloeiende verschil in behandeling van de onderscheiden categorieën van instellingen kunnen verantwoorden ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

.../...

4. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk in welke mate het ontworpen artikel 9, derde lid, van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, een afwijking vormt van "het vorig lid".

TITEL IV - WERKGELEGENHEID

Hoofdstuk 1 - Herstructurering van ondernemingen

Afdeling 1 - Financiële sanctie ingeval van niet-naleving van bepaalde verplichtingen van de werkgever bij sluiting van ondernemingen

Artikelen 42 tot 46

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met de artikelen 42 tot 46 van het ontwerp beoogd wordt aan de niet-naleving van bepaalde verplichtingen van de werkgever bij sluiting van een onderneming, een bijkomende financiële sanctie te verbinden ⁽¹⁾. Die sanctie bestaat in de verplichte betaling van een bedrag aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), naast de strafsancties of de administratieve geldboete die de niet-naleving van die verplichtingen reeds op grond van andere wettelijke bepalingen met zich meebrengt. De verplichtingen waarvan de niet-naleving wordt gesanctioneerd, zijn de informatie- en raadplegingsverplichtingen die de werkgever ten aanzien van de ondernemingsraad heeft op grond van artikel 11 van de CAO nr. 9 van 9 maart 1972, gesloten in de Nationale Arbeidsraad.

Artikel 56 van de CAO-wet voorziet reeds in de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete voor de overtreding door de werkgever, zijn aangestelden of lasthebbers, van een algemeen verbindend verklaarde overeenkomst. Ook artikel 76 van de wet van 26 juni 2002 betreffende de sluiting van de ondernemingen, die door de Koning nog niet in werking is gesteld, opent de mogelijkheid om een geldboete op te

⁽¹⁾ Artikel 45 beoogt tegelijk de opheffing van de financiële sanctie waarin artikel 70 van de wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling thans voorziet.

leggen bij overtreding van de informatieverplichtingen ingeval van sluiting van ondernemingen.

Artikel 43 van het ontwerp bepaalt dat de rechter die een werkgever in het kader van de sluiting van een onderneming in de zin van de wetgeving betreffende de sluiting van de ondernemingen veroordeelt wegens het niet naleven van de bepalingen van artikel 11 van de CAO nr. 9, deze eveneens dient te veroordelen tot betaling aan de RSZ van een door hem vast te stellen bedrag van 1000 tot 5000 euro per werknemer die door de gesloten entiteit werd tewerkgesteld op het ogenblik van de beslissing tot sluiting. In dat geval oordeelt alleen de rechter over het opleggen van de sanctie en de grootte ervan, waarbij hij ermee rekening dient te houden dat tussen inbreuk en sanctie een zekere graad van evenredigheid dient te bestaan.

Artikel 44 van het ontwerp voorziet daarentegen in een door de rechter op te leggen sanctie, bestaande uit een bedrag van 1000 tot 5000 euro per werknemer, naast de administratieve geldboete opgelegd door de bevoegde ambtenaar. In de ontworpen regeling blijkt de rechter, behoudens wat de hoogte van het bedrag van de sanctie betreft, niet over enige beoordelingsbevoegdheid te beschikken.

Het gegeven dat de opbrengst van de financiële sanctie bestemd is voor de RSZ, lijkt ingegeven door de zorg om die rijksdienst in een zekere mate te vergoeden voor de nadelige gevolgen die hij ondervindt door de sluiting van ondernemingen waarbij de informatie- en raadplegingsverplichtingen niet worden nageleefd. Indien er voor zou worden geopteerd om de ontworpen regeling als een regeling van schadevergoeding te concipiëren, dient het interval (minimum 1000, maximum 5000 euro) te worden herzien. De wetgever kan een forfaitair stelsel instellen zo daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Gelet op het verband met de schade die de RSZ lijdt, zou daarom in dit geval moeten worden afgestapt van een maximumbegrenzing en dient het minimum naar beneden toe te worden herzien.

Indien er integendeel zou voor worden geopteerd om de financiële sanctie een strafrechtelijk karakter te geven, dan rijst de vraag of de regeling in alle opzichten verenigbaar is met onder meer artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, nog afgezien van de vraag naar de inpasbaarheid van de regeling in het bestaande normenapparaat. De Raad van State,

.../...

afdeling wetgeving, heeft binnen het hem toegemeten korte tijdsbestek geen nader onderzoek kunnen wijden aan de betrokken problematiek.

Afdeling 2 - Ondersteuningscel voor herstructurering van ondernemingen

Artikel 47

De artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet verlenen de Koning de bevoegdheid om de organisatie van de federale overheidsdiensten te regelen. Uit voormelde grondwettelijke bepalingen, leiden zowel de rechtspraak als de rechtsleer af dat de oprichting en de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur tot de bevoegdheid van de Koning behoren. Daaruit volgt, zo al niet dat de wetgever zich dient te onthouden van inmenging in de organisatie van de diensten van het algemeen bestuur, dan toch dat die inmenging slechts bestaanbaar kan worden geacht met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, indien ze wordt verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of indien het bepalingen betreft die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden vastgesteld.

De ontworpen regeling is derhalve zaak van de Koning.

Hoofdstuk 2 - Toekenning van wachtuitkeringen aan de genietters van een individuele beroepsopleiding in een onderneming

Artikel 48

Een afwijking van artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, wordt best bij koninklijk besluit ingesteld. Aangezien de Koning gemachtigd is om op basis van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, deze aangelegenheid te regelen, is een tussenkomst van de wetgever daartoe niet nodig en zelfs af te raden op basis van het subsidiariteitsbeginsel.

Hoofdstuk 4 - Uitvoering van het sociaal luik van de aanbevelingen van deparlementaire onderzoekscommissie over het faillissement van Sabena

Artikelen 55 tot 60 van het voorontwerp

Algemene opmerkingen

1. In de memorie van toelichting staat te lezen dat het voorontwerp onder meer ertoe strekt de aanvaarding van provisionele schuldvorderingen op de passiva van het faillissement mogelijk te maken.

In de memorie van toelichting wordt gesteld :

"Deze techniek om gebruik te maken van het aanvaarden van provisionele schuldvorderingen bij een faillissement is op zich niet nieuw en wordt in de praktijk gebruikt. Het is echter niet voorzien in de wet en het is niet verplichtend, in het bijzonder niet voor de schuldvorderingen van de werknemers."

Het voorontwerp voorziet ook in contacten tussen de curator en de werknemer voorafgaand aan de zitting bepaald voor het sluiten van het proces-verbaal van aangifte van de schuldvorderingen, waarvan het nut, vergeleken met de gemeenrechtelijke procedure, beperkt lijkt te zijn tot de mogelijkheid om tot een akkoord te komen omtrent het definitieve bedrag van de schuldvordering, waardoor de zaak niet hoeft te worden verwezen naar de rechtbank met het oog op het beslechten van geschillen.

2. Het vastleggen van een mogelijkheid om de provisionele schuldvordering van de werknemers op de passiva van het faillissement te aanvaarden kan a contrario de indruk wekken dat een zodanige mogelijkheid niet meer bestaat wat de overige schuldvorderingen betreft, wat kennelijk niet de bedoeling is van de steller van het voorontwerp.

Het zou daarom wellicht dienstig zijn die mogelijkheid op een algemene manier vast te leggen. In werkelijkheid kan de curator de schuldvordering betwisten, aanvaarden, gedeeltelijk aanvaarden of provisioneel aanvaarden ⁽²⁾.

3. In het ontworpen artikel 67, laatste lid, van de faillissementswet van 8 augustus 1997 is sprake van "behandeling in kortgeding overeenkomstig artikel 735 van het Gerechtelijk Wetboek", terwijl in de fase van onderzoek van de schuldvorderingen door de curator en van de zitting bepaald voor het sluiten van het proces-verbaal van aangifte van de schuldvorderingen de rechtbank geen zitting houdt. De rechter-commissaris mag niet worden gelijkgesteld met een rechtbank. Het is immers de rechtbank die tot taak heeft zich uit te spreken over betwistingen omtrent niet-aangenomen schuldvorderingen, en wel na verwijzing, overeenkomstig artikel 68, tweede lid, van de voornoemde wet van 8 augustus 1997. Er kan dus geen sprake zijn van "korte debatten" in de zin van artikel 735 van het Gerechtelijk Wetboek bij zittingen bepaald voor het sluiten van het proces-verbaal van verificatie van de schuldvorderingen. Bovendien is de arbeidsrechtbank bevoegd, daar het gaat om betwistingen op het gebied van het arbeidsrecht.

Het ontworpen artikel 67, laatste lid, moet bijgevolg vervallen.

⁽²⁾ I. Verougstraete, Manuel du curateur de faillite, Brussel, Editions Swinnen H., 1987, nr. 420, blz. 254 : "Le curateur peut également admettre la créance partiellement et contester pour le surplus : une telle admission est définitive pour la partie admise. Il peut également l'admettre à titre provisionnel, ce qui a pour effet d'une part de permettre au créancier de participer à l'éventuelle assemblée concordataire et d'autre part de ne pas lier le curateur quant à un montant quelconque".

A. Zenner is minder strikt op dat gebied. Onder de titel "Admission provisionnelle ou partielle" schrijft hij het volgende :

"L'article 504 de la loi de 1851 autorisait le tribunal à décider par provision que les créanciers contestés seraient admis dans les délibérations pour la formation du concordat, pour une somme qu'il déterminerait. La disposition en cause n'a pas été reproduite à l'article 68 L.F., ce qui se justifie par la suppression du concordat après faillite. L'exposé des motifs du projet 631 observe que cela n'empêche pas d'admettre, comme en droit commun, une créance pour un montant provisoire, lorsque le principe n'est pas contesté mais seulement le quantum. Dans pareille hypothèse, où les curateurs reconnaissent pour partie la créance déclarée et la contestent pour le surplus, la masse est liée par l'admission partielle, sous les réserves indiquées supra n° 846".

4. In de Franse lezing van het voorontwerp is nu eens sprake van "le montant total ou provisoire de la créance", dan weer van "le montant total ou provisionnel de la créance".

Het is wenselijk een eenvormige terminologie te gebruiken. Bovendien valt op te merken dat het antoniem van "montant total" de uitdrukking "montant partiel" is, en het antoniem van "montant provisionnel (of provisoire ?)" de uitdrukking "montant définitif".

Artikel 60 van het voorontwerp
(ontworpen artikel 19, 3bis, van de hypotheekwet)

Volgens artikel 60 van het voorontwerp wordt artikel 19, 3bis, van de hypotheekwet van 16 december 1851 aangevuld met een bepaling waarvan de laatste zin luidt : "De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de berekeningswijze vaststellen van de verschuldigde aanvullende vergoeding".

Wat de berekening van de aanvullende vergoeding voor het brugpensioen betreft, wordt de berekeningswijze echter in de collectieve arbeidsovereenkomst gesloten binnen het paritair comité (of het paritair subcomité) of binnen de onderneming bepaald; indien zulks niet wordt gepreciseerd in die overeenkomsten, zijn de bepalingen toepasselijk van de artikelen 5 tot 7 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17 van 19 december 1974 tot invoering van een regeling van aanvullende vergoeding ten gunste van sommige bejaarde werknemers indien zij worden ontslagen.

De Raad van State heeft, binnen de korte tijd die hem is toegemeten, niet de redenen kunnen onderzoeken die, gelet op die gegevens, de laatste zin van de ontworpen bepaling wettigen.

Hoofdstuk 9 - Wijziging van de wet van ... houdende uitvoering van het interprofessioneel akkoord voor de periode 2003-2004, ondertekend op 17 januari 2003

Artikelen 71 en 72

Over de artikelen 71 en 72 van het ontwerp heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, op 20 februari 2003 het advies 34.932/1 gegeven. Er kan naar dat advies worden verwezen.

Hoofdstuk 10 - Pool van de Zeelieden ter Koopvaardij

Artikel 85

Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt niet dat artikel 85 van het ontwerp het voorwerp van onderhandeling met de representatieve vakorganisaties heeft uitgemaakt, alhoewel dat in beginsel vereist is op grond van artikel 2, § 1, 1°, c), van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, gelezen in samenhang met artikel 5, 5°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Het huidige advies wordt dan ook gegeven onder voorbehoud dat aan dat vormvereiste is of alsnog wordt voldaan.

Hoofdstuk 11 - Oprichting van het kringloopfonds

Artikel 86

1. Artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft, wat het economisch beleid betreft, een aantal specifieke bevoegdheden opgedragen aan de gewesten, zo ook

.../...

- "2° De gewestelijke planning en het openbaar industrieel initiatief op gewestelijk vlak met inbegrip van de oprichting van instellingen, hun afschaffing, hun samenstelling, hun interne organisatie en hun taak; de overname van hun dotaties en hun kosten, en hun controle".

Door toevoeging van de woorden "op gewestelijk vlak" bleef ook de federale overheid bevoegd voor het openbaar industrieel initiatief, wat door het Arbitragehof werd beschouwd als een parallelle bevoegdheid :

"Het begrip 'gewestelijk' betekent in deze context dat het gewest bevoegd is voor het openbaar industrieel initiatief gefinancierd uit de gewestelijke middelen, middels gewestelijke instellingen en met het oog op de bevordering van de gewestelijke economische ontwikkeling. De nationale overheid is bevoegd voor het openbaar industrieel initiatief, dat gefinancierd wordt uit de nationale middelen, dat uitgeoefend wordt door middel van nationale instellingen en dat genomen wordt met het oog op de bevordering van de nationale economische ontwikkeling. Deze bevoegdheden zijn dan ook parallel" ⁽³⁾.

Met de wet van 8 augustus 1988 werd de bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake het economisch beleid fundamenteel gewijzigd : aan de gewesten werd de residuaire bevoegdheid inzake het economisch beleid toevertrouwd; de uitzonderingen ten gunste van de federale overheid op die bevoegdheid worden limitatief opgesomd. Zo is de federale overheid bevoegd gebleven voor "de Nationale Investeringsmaatschappij" (art. 6, § 1, VI, vijfde lid, 11°, van de bijzondere wet).

Het Arbitragehof leidde uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, en uit artikel 6, § 1, VI, in zijn geheel beschouwd, af dat de term "economisch beleid" in ieder geval omvat het "openbaar industrieel initiatief, met uitzondering van de Nationale Investeringsmaatschappij, die tot de nationale bevoegdheid blijft behoren krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 11°, van de bijzondere wet" ⁽⁴⁾. Sinds de wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, is de bevoegdheid inzake openbaar industrieel initiatief een exclusieve

⁽³⁾ Arbitragehof, arrest nr. 11 van 25 februari 1986, 1.B.3

⁽⁴⁾ Arbitragehof, arrest nr. 52/92 van 9 juli 1992, B.1.

bevoegdheid van de gewesten, behoudens wat de Nationale Investeringsmaatschappij betreft ⁽⁵⁾.

Aangenomen mag worden dat de bijzondere wetgever door het bepalen van deze uitzondering de parallelle bevoegdheden op het vlak van het openbaar industrieel initiatief heeft willen bevestigen. Dit komt ook tot uitdrukking in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988. In de memorie van toelichting werd immers gesteld :

"Wat het economisch beleid betreft, vallen in ieder geval onder de gewestelijke bevoegdheden: (...)

- Het openbaar industrieel initiatief, met uitzondering evenwel van de NIM zoals geregeld in de wet van 2 april 1962 tot oprichting van een NIM en GIM's, gewijzigd bij koninklijk besluit nr. 450 van 29 augustus 1986" ⁽⁶⁾.

De federale overheid kan derhalve bevoegd geacht worden voor het oprichten, in de vorm van een gespecialiseerde vennootschap opgericht door de Federale Investeringsmaatschappij, van een Kringloopfonds, met als doel participaties te nemen in of leningen toe te staan aan ondernemingen die zich situeren in de sociale economie.

2. In artikel 87, § 3, van het ontwerp zijn de woorden "alook hun wijzigingen" overbodig. Ze dienen derhalve te worden geschrapt.

Artikel 95

De woorden "Als de wet, de statuten of het beheerscontract het hem toelaat," dienen te worden geschrapt. De wet kan de minister die bevoegdheid zonder meer geven, als een in het kader van het toezicht noodzakelijke beperking van de autonomie van de op te richten vennootschap.

⁽⁵⁾ Ibidem, B.4.

⁽⁶⁾ Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 8.

Hoofdstuk 12 - Wijziging van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten - Sociale voorkeuren in overheidsopdrachten

Artikel 96

Artikel 96 van het ontwerp vult artikel 5 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, aan met een bepaling luidens welke overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten primaire en secundaire "onderwerpen" (lees : voorwerpen) kunnen hebben. Wat daaronder dient te worden verstaan, wordt enigszins aangegeven in de memorie van toelichting. Het verdient echter aanbeveling dit ook in de tekst van het ontwerp te verduidelijken.

Artikel 98

Gelet op de invoeging van een artikel 18bis, zal dat artikel ook dienen te worden vermeld in de opsomming van de artikels die eveneens van toepassing zijn op de overheidsopdrachten bedoeld in titel IV van de wet van 24 december 1993.

TITEL V - FINANCIEN

Hoofdstuk 1 - Wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 ter bevordering van de opvang van kinderen van minder dan 3 jaar

Artikelen 99 en 100 van het voorontwerp

Artikel 99 van het voorontwerp voegt in het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (WIB) een nieuw artikel 52bis in, dat ervoor moet zorgen dat zelfstandigen en vennootschappen de bedragen die ze hebben gestort aan een collectieve voorziening voor kinderdagopvang als beroepskosten kunnen aftrekken, om die stortingen gelijk te schakelen met de werkingskosten van de bedrijfscrèches, die

.../...

volgens de huidige regeling aftrekbaar zijn ⁽⁷⁾. De ontworpen bepaling zal krachtens artikel 183 van het WIB van toepassing zijn op vennootschappen.

Het zou beter zijn het ontworpen artikel 52bis als volgt te stellen :

"Art. 52bis. Ook de bedragen die een in artikel 24 bedoelde onderneming of een persoon die een andere winstgevende bezigheid als bedoeld in artikel 27 uitoefent, werkelijk heeft betaald om werkingskosten en uitgaven voor infrastructuur of uitrusting te financieren die nodig zijn voor het creëren, vanaf 1 januari 2003, van opvangplaatsen voor kinderen van minder dan drie jaar in een collectieve voorziening voor dagopvang, of voor het behoud van de aldus gecreëerde plaatsen, kunnen als beroepskosten worden afgetrokken.

De aftrek van die uitgaven als beroepskosten is alleen mogelijk onder de volgende voorwaarden : (voorts zoals in het voorontwerp, behalve wat onderdeel 3° betreft, dat reeds in de voorgestelde tekst is opgenomen)."

Dit zijn de redenen voor de voorgestelde wijzigingen.

De inleidende zin van het eerste lid is gebaseerd op het eerste lid van artikel 52 van het WIB.

Met de voorgestelde redactie wordt de formulering de bedragen gestort "aan een collectieve voorziening voor kinderdagopvang" vermeden, daar verder in de tekst staat dat de storting via een andere instelling kan worden gedaan.

In de voorgestelde redactie zit de in de memorie van toelichting vermelde bedoeling verwerkt dat de aftrek pas mag wanneer werkelijk betaald is (blz. 45, alinea 3).

De vraag rijst evenwel of de beperking van de maatregel tot het creëren van opvangplaatsen vanaf 1 januari 2003 en het behoud van de aldus gecreëerde plaatsen geen arbitraire discriminatie is ten aanzien van de uitgaven die gedaan zouden worden voor het behoud van opvangplaatsen die vóór 1 januari 2003 bestonden.

⁽⁷⁾ Zie memorie van toelichting onder artikel 99, blz. 43.

Dat verschil in behandeling moet gewettigd worden in de memorie van toelichting.

Hoofdstuk 2 - Investerings in beveiliging

Artikelen 101 tot 104 van het voorontwerp

Artikel 101 vervangt onderdeel 2° van het eerste lid van artikel 69, § 1, van het WIB, om de werkingssfeer van het verhoogde percentage voor aftrek wegens investeringen uit te breiden tot de in dit artikel bepaalde beveiligingsinvesteringen.

Aangezien dat onderdeel 2° volledig herschreven wordt, zou het beter zijn het als volgt te stellen :

"2° het basispercentage wordt verhoogd met 10 procentpunten wat betreft :

- a) octrooien;
- b) vaste activa die worden gebruikt (voorts zoals in het ontworpen onderdeel 2°, b));
- c) vaste activa die dienen voor (voorts zoals in het ontworpen onderdeel 2°, c));
- d) materiële vaste activa die dienen voor een betere beveiliging van de beroepslokalen (... zie de hiernavolgende opmerkingen)".

In dit punt d, dat het enige nieuwe is, heeft het geen zin te schrijven dat het gaat om de "in artikel 319 bedoelde" beroepslokalen : dat artikel, dat betrekking heeft op de toegang van de ambtenaren van de administratie tot de beroepslokalen, bevat slechts een enuntiatieve opsomming.

Het zou beter zijn in dat punt d te spreken van "materiële vaste activa die dienen voor een betere beveiliging van de beroepslokalen, op voorwaarde dat de installatie van die vaste activa vooraf is goedgekeurd door de ambtenaar belast met de adviezen inzake technopreventie in de politiezone waar die activa worden gebruikt".

.../...

In de Franse versie is het woord "affectées" een verkeerde vertaling van het Nederlandse "gebruikt".

De goedkeuring lijkt vooraf te moeten worden gegeven om iedere betwisting te voorkomen. Moet daarnaast niet aan de Koning de bevoegdheid worden toegekend om de vorm van die voorafgaande goedkeuring te bepalen ?

Hoofdstuk 3 - Fiscaal voordeel - Maatregelen in het kader van het grootstedenbeleid

Artikelen 105 tot 109 van het voorontwerp

1. Er is geen reden om aan artikel 2 van het WIB een definitie toe te voegen van "zone voor positief grootstedelijk beleid", aangezien dat begrip alleen betrekking heeft op de toepassing van het ontworpen artikel 145²⁵ en, zeer bijkomstig, op de ontworpen nieuwe paragraaf 6 van artikel 494.

Die definitie hoort meer thuis in artikel 145²⁵.

Artikel 105, punt B), van artikel 106 en artikel 108 van het voorontwerp moeten bijgevolg vervallen. Artikel 109 van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. Het zou beter zijn in het Frans de uitdrukking "zone d'action positive grande ville" te vervangen door de uitdrukking "zone d'action positive des grandes villes".

3. Als de voorgaande aanbevelingen worden opgevolgd, met het opschrift van onderafdeling IIsexies als volgt worden gesteld :

"Vermindering voor uitgaven voor vernieuwing van woningen gelegen in een zone voor positief grootstedelijk beleid"

.../...

Het eerste lid van artikel 145²⁵ moet als volgt worden gesteld :

"Er wordt een belastingvermindering verleend voor uitgaven die tijdens het belastbare tijdperk werkelijk zijn betaald voor de vernieuwing van een woning gelegen in een zone voor positief grootstedelijk beleid waarvan de belastingplichtige eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder of vruchtgebruiker is.

Zones voor positief grootstedelijk beleid zijn zones waarvan het woon- en leefklimaat moeten worden verbeterd door specifieke maatregelen. Ze worden bepaald door de Koning, bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit, op basis van een wetenschappelijke studie, voor een periode van zes kalenderjaren; de aanwijzing van de zone kan worden hernieuwd op grond van een nieuwe wetenschappelijke studie."

Het zou beter zijn het derde lid als volgt te stellen :

"De belastingvermindering is niet van toepassing wanneer de uitgave wordt meegeteld bij de berekening van de gewettigde beroepskosten of recht geeft op de in artikel 69 genoemde investeringsaftrek of in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 104, 8° of van artikel 145²⁴."

4. Artikel 107 van het voorontwerp voegt een nieuwe paragraaf 6 toe aan artikel 494 van het WIB, die beter als volgt zou worden gesteld :

"§ 6. Voor de toepassing van dit wetboek hebben, met uitzondering van titel VI, hoofdstuk I, afdeling II, de herschattingen vermeld in paragraaf 1, 2° en 3°, die betrekking hebben op onroerende goederen die volledig in een zone voor positief grootstedelijk beleid in de zin van artikel 145²⁵ zijn gelegen, in afwijking van paragraaf 5, pas uitwerking vanaf de eerste dag van het zesde jaar na het feit waarvan de aangifte is voorgeschreven bij artikel 473, behalve in geval van een algemene perequatie van de kadastrale inkomens vóór het verstrijken van die periode".

Hoofdstuk 4 - Belastingvermindering voor de verwerving van obligaties uitgegeven door het Kringloopfonds

Artikelen 110 en 111 van het voorontwerp

1. Artikel 111 van het voorontwerp voert in het WIB een nieuw artikel 145²⁶ in, waarbij een belastingvermindering wordt toegekend "voor de sommen die tijdens het belastbare tijdperk zijn gestort voor de verwerving van obligaties uitgegeven door het Kringloopfonds." De organisatie van dat fonds wordt geregeld bij de artikelen 86 tot 95 van het voorontwerp.

2. Uit onderdeel 4°, van het tweede lid van het ontworpen artikel 145²⁶, en uit de memorie van toelichting blijkt dat die vermindering alleen geldt bij verkrijging door inschrijving : het ontwerp moet wat dat betreft nauwkeuriger zijn.

In plaats van in de Franse tekst te spreken van "mutation autre que mutation par décès", kan gewoon de term "cession" worden gebruikt.

3. Artikel 110 van het voorontwerp bepaalt dat de terugname van de belastingvermindering in geval van voortijdige overdracht van obligaties, geschiedt in de vorm van een aanslag als divers inkomen, en voegt daartoe een nieuw onderdeel 11° toe aan artikel 90 van het WIB.

Die werkwijze is niet deugdelijk.

De terugname van de belastingvermindering vormt geen inkomen, ook geen divers inkomen.

Luidens de memorie van toelichting (blz. 53) is het de bedoeling van de steller van het ontwerp de terugname van belastingvermindering aan de personenbelasting te onderwerpen, en progressief te belasten. Voor alle andere

categorieën diverse inkomsten geldt echter een afzonderlijke aanslag, tegen een bijzondere aanslagvoet ⁽⁸⁾.

Bovendien zou het beter zijn, in plaats van de belastinggrondslag van een gedeelte van de grondslag voor de berekening van de belastingvermindering te verhogen, gewoonweg te voorzien in teruggave van een gedeelte van de oorspronkelijk verkregen belastingvermindering.

Bijgevolg wordt voorgesteld artikel 110 van het voorontwerp te laten vervallen en in het ontworpen artikel 145²⁶ (artikel 111 van het voorontwerp) een nieuwe paragraaf in te voegen die luidt zoals hierna wordt voorgesteld.

4. Gelet op de voorgaande opmerkingen, zou de tekst van het nieuwe artikel 145²⁶ ingedeeld moeten worden in vier paragrafen, luidende :

"Art. 145²⁶ § 1. In geval van inschrijving op obligaties op naam met een looptijd van zestig maanden, uitgegeven door het Kringloopfonds, geven de sommen die gestort zijn gedurende het belastbare tijdperk recht op een belastingvermindering van 5% van de gedurende het belastbare tijdperk gedane betalingen, zonder dat deze vermindering meer mag bedragen dan 210 euro per belastbaar tijdperk.

Elke echtgenoot heeft recht op de vermindering voor de obligaties waarop hij heeft ingeschreven.

§ 2. In geval van overlijden van de inschrijver vóór de vervaldag van de in vorige paragraaf bedoelde obligaties, betaalt het Kringloopfonds de rechtverkrijgenden, tegen overlegging van een akte van bekendheid waaruit de erfopvolging blijkt, het totale bedrag van de obligaties terug, met inbegrip van het evenredige deel van verlopen interesten die evenwel nog niet zijn uitgekeerd. De voorheen verkregen belastingvermindering wordt gehandhaafd.

⁽⁸⁾ Zie artikel 171 van het WIB.

§ 3. Wanneer de belastingplichtige die de in paragraaf 1 genoemde belastingvermindering heeft verkregen, de obligaties overdraagt vóór de termijn van zestig maanden is afgelopen, moet hij de verkregen belastingvermindering aan de Staat terugbetalen ten belope van het bedrag dat wordt verkregen door het aantal volle maanden die nog moeten lopen vanaf de datum van overdracht tot de ommekomst van de termijn van zestig maanden, te delen door 60.

Dit bedrag wordt ingekohierd als een inkomstenbelasting verkregen op het tijdstip van de overdracht.

§ 4. Voor de toepassing van dit artikel, maakt het Fonds jaarlijks een document op en zendt vóór (30 april) van het aanslagjaar een exemplaar ervan aan de belastingplichtige en een ander aan de belastingdienst waaronder deze ressorteert.

Voor het jaar van volstorting van de obligaties waarop is ingeschreven, vermeldt het document de bedragen die recht geven op de vermindering en het bedrag van die vermindering en verklaart dat de obligaties gedurende dat jaar niet zijn overgedragen.

In geval van overlijden van de belastingplichtige vóór het einde van de looptijd van de obligaties, vermeldt het document de datum van overlijden en het bedrag dat toekomt aan de rechtverkrijgenden bij wijze van terugbetaling en evenredig deel van de verlopen, doch nog niet uitgekeerde interesten.

Voor elk van de andere jaren verklaart het documenten naargelang van het geval dat de obligaties niet zijn overgedragen op 31 december van het betrokken jaar of dat ze gedurende het jaar zijn overgedragen en preciseert het het aantal nog te lopen maanden tot aan het vervallen van de termijn, die in aanmerking komen voor de berekening van de terugname van de vermindering."

Hoofdstuk 5 - Collectieve beslissing omtrent massaal bezwaarschrift

Artikel 112 van het voorontwerp

Zoals er in de memorie van toelichting op wordt gewezen (blz. 58) heeft de afdeling Wetgeving deze bepaling reeds onderzocht in haar advies 34.611/2, gegeven op 5 februari 2003. Dit advies wordt bij het onderhavige advies gevoegd samen met het voorontwerp waarop het betrekking heeft.

Hoofdstuk 7 - Belastingvermindering voor de verwerving van obligaties uitgegeven door het Startersfonds

Artikelen 114 en 115 van het voorontwerp

Bij dit hoofdstuk moeten mutatis mutandis dezelfde opmerkingen worden gemaakt als die welke gemaakt zijn bij hoofdstuk 4, dat er model voor heeft gestaan.

TITEL VI - BEGROTING

Hoofdstuk 1 - Aanrekening schuldvorderingen vorige jaren op kredieten lopend jaar

Artikel 116

Er wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 1 is gemaakt.

Hoofdstuk 2 - Begrotingsfonds voor het prefinancieren van uitgaven verbonden aan grote catastrofes

1. Artikel 117 strekt tot het oprichten van een "fonds tot prefinanciering van de niet onmiddellijk toewijsbare uitgaven in geval van grote catastrofe".

.../...

Op dat Fonds zou worden aangerekend "het prefinancieren van onverwachte uitgaven voor bijzondere interventiemiddelen ingezet bij grote catastrofes wanneer de beschikbare middelen waarover de overheden beschikken ontoereikend zijn" (artikelen 118 en 121 van het voorontwerp).

De ontvangsten zouden bestaan uit de "terugbetaling van geprefinancierde uitgaven door de bevoegde overheden en de aansprakelijken van de catastrofe" (artikel 121 van het voorontwerp).

De "grote catastrofe" wordt gedefinieerd als "iedere noodsituatie die te wijten is aan de mens, en die leidt of kan leiden tot het verlies van vele mensenlevens of aanzienlijke materiële schade, inclusief schade aan het leefmilieu, waarbij de coördinatie van de operaties gebeurt door de provinciegouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken".

Uit die wetsbepalingen en uit de bespreking ervan in de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is dat de Federale Staat bijdraagt in de prefinanciering van uitgaven ongeacht welke overheid bevoegd is voor de aangelegenheid waarop die uitgaven betrekking hebben.

De Federale Staat zou aldus bijvoorbeeld kunnen bijdragen in uitgaven op het stuk van bescherming van het leefmilieu of van de reddings- en sleepdiensten op zee, terwijl die aangelegenheden tot de bevoegdheid van de gewesten behoren krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, en X, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt en inzonderheid in haar advies 32.371/VR van 23 oktober 2001,

"«(is) de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet».

Evenzo behoort de financiering van een beleid tot «het regelen» van de aangelegenheid waaronder het ressorteert. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is" ⁽⁹⁾.

De omstandigheid dat het om een "prefinanciering" en niet om een "financiering" gaat, volstaat niet om het bezwaar weg te nemen dat de federale overheid de financiële middelen waarover ze beschikt niet mag aanwenden voor uitgaven waarvoor ze niet bevoegd is.

Ook het feit dat het gaat om hulp in geval van een "grote catastrofe" maakt het niet mogelijk om af te wijken van de bevoegdheidsverdelende regels, aangezien geen enkele grondwetsbepaling en geen enkele bepaling van de bijzondere wet in zulk een afwijking voorziet.

Het doel dat met de bepalingen van het voorontwerp wordt nagestreefd, kan worden bereikt zonder bevoegdheidsconflicten te doen ontstaan, doch alleen door middel van een samenwerkingsakkoord, gesloten door alle deeltentiteiten waarvan de bevoegdheden in geval van een catastrofe in de zin van dit voorontwerp zouden moeten worden uitgeoefend, welk samenwerkingsakkoord zou voorzien in een betrekken van de overheden in kwestie bij zowel de besluitvorming als de kostprijs van de prefinanciering van de uitgaven die geheel of ten dele onder hun bevoegdheid vallen.

2. Zelfs indien het geplande Fonds uitsluitend zou bijdragen in de prefinanciering van uitgaven die onder de bevoegdheid van de Federale Staat vallen, zou deze regeling evenwel nog aanleiding geven tot een ander bezwaar betreffende de overeenstemming ervan met de Grondwet.

Artikel 120 van het voorontwerp bepaalt immers dat het Fonds gemachtigd wordt een debetstand te vertonen van 25 miljoen euro en dat die debetstand bij beslissing van de Ministerraad kan worden opgetrokken op voorwaarde dat zulks aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof wordt meegedeeld.

⁽⁹⁾ Zie, onder andere, advies 32.371/VR, dat op 23 oktober 2001 is gegeven over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS" (Gedr. St., Kamer, zitting 2001-02, nr. 50 - 1463/1).

Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in haar advies 32.480/4, dat ze op 13 maart 2002 heeft gegeven over een voorontwerp van wet "houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid", volgt uit de beginselen van de algemeenheid, van de eenjarigheid en van de specialiteit van de begroting, die neergelegd zijn in de artikelen 174 en 180, tweede lid, van de Grondwet, dat de uitgavenmachtigingen, die kredieten zijn, jaarlijks en voor een bepaald bedrag moeten worden vastgelegd en betrekking moeten hebben op welbepaalde objecten.

Deze beperking van de kredieten kan het gevolg zijn van een maximumbedrag dat door de begroting is vastgesteld of, in het geval van een begrotingsfonds, variëren, naargelang van de geïnde ontvangsten ⁽¹⁰⁾ die door de wet specifiek voor welbepaalde uitgaven worden bestemd.

Door het oprichten van een begrotingsfonds, waarop artikel 45 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van toepassing zou zijn, en door te bepalen dat dit fonds een debetstand mag vertonen, wordt de grootte van die debetstand in feite de gebruikslimiet van de variabele kredieten.

Opdat de hiervoren in herinnering gebrachte grondwettelijke beginselen worden nageleefd, dient de grootte van de debetstand dus in de wet tot oprichting van dat Fonds of in de begrotingswet te worden bepaald.

Volgens het voorontwerp kan de grootte van die debetstand worden verhoogd bij een gewoon besluit van de Ministerraad. Er is weliswaar steeds aanvaard dat in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, een uitgave waarin de begroting niet voorziet, kan worden gedaan voordat het voorontwerp van wet waarbij de noodzakelijke kredieten worden toegestaan, goedgekeurd is ⁽¹¹⁾. Doordat het voorontwerp eveneens betrekking heeft op een noodsituatie, kan eveneens worden aanvaard dat het Fonds uitgaven doet voor een bedrag dat groter is dan de wettelijk toegestane debetstand. Om het primaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers in begrotingsaangelegenheden beter te respecteren, dient de machtiging om de oorspronkelijk door de wet vastgestelde

⁽¹⁰⁾ Artikel 45, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

⁽¹¹⁾ Artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

debetstand te overschrijden evenwel te worden voorzien van dezelfde mechanismen en dezelfde garanties die in werking kunnen worden gesteld wanneer de regering overeenkomstig artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit met begrotingsberaadslagingen werkt.

Hoofdstuk 4 - CREDIBE

Artikel 123

Artikel 123, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de Federale Participatiemaatschappij gelasten om alle nuttige maatregelen te nemen in het kader van het beheer van de naamloze vennootschap CREDIBE".

De memorie van toelichting bevat in dat verband onder andere de volgende uitleg :

"Artikel 123 strekt ertoe aan de Koning de mogelijkheid te geven de Federale Participatiemaatschappij te gelasten om alle nuttige maatregelen te nemen met het oog op de tengeldemaking van de activa van CREDIBE, de overdracht van de aandelen van deze vennootschap of transacties die tot gevolg hebben dat de Maastrichtschuld vermindert".

Er wordt op gewezen dat, teneinde de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever en de Koning te laten samengaan, de omvang van de bevoegdheid die aan de Koning wordt opgedragen zo nauwkeurig mogelijk door de wet behoort te worden bepaald, bij voorkeur door duidelijk te bepalen in welke omstandigheden van die opgedragen bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

Doordat niet in de tekst zelf wordt bepaald welke de aard is van de nuttige maatregelen die genomen kunnen worden, is de opgedragen bevoegdheid te

ruim. Die opgedragen bevoegdheid is in elk geval ruimer dan de bevoegdheden die gewoonlijk aan de Koning worden opgedragen inzake privatiseringen ⁽¹²⁾.

Zoals dit artikel gesteld is, blijkt bovendien niet duidelijk of het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is de Koning te machtigen om de maatregelen te bepalen waarvan Hij het nuttig acht ze door de Federale Participatiemaatschappij te laten nemen dan wel of het daarentegen de bedoeling is die maatschappij te laten beschikken over een discretionaire bevoegdheid over de maatregelen die ze zelf nuttig acht te nemen. Het spreekt vanzelf dat zulk een opdracht van bevoegdheid nog minder verenigbaar zou zijn met de grondwettelijke beginselen inzake opdracht van bevoegdheid, zelfs indien voor de maatregelen in kwestie een ministerieel akkoord vereist zou zijn.

Deze bepaling behoort te worden herzien opdat met deze opmerkingen rekening wordt gehouden.

TITEL VII - DIVERSE BEPALINGEN

Hoofdstuk 1 - Wijziging van de wet van 20 december 2001 betreffende de schadeloosstelling van de leden van de Joodse Gemeenschap van België voor hun goederen die werden geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945

Artikel 124

De voornoemde wet van 20 december 2001 heeft een recht op schadeloosstelling in het leven geroepen, dat als bijzonder kenmerk heeft dat het alleen binnen een termijn van één jaar kan worden uitgeoefend, krachtens artikel 7, § 1, van de voornoemde wet.

⁽¹²⁾ Vgl. artikel 2 van de wet van 23 april 1999 betreffende de mogelijke overdracht door de Federale Participatiemaatschappij van haar aandelen van het Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet. Zie advies 28.164/2/V, dat op 31 juli 1998 is gegeven over het voorontwerp dat tot die wet van 23 april 1999 heeft geleid (Gedr. St. Kamer, zitting 97-98, nr. 1748/1).

Hoewel het verantwoord is om deze relatief korte termijn te verlengen, wordt in de memorie van toelichting niet de reden opgegeven waarom de wetgever de keuze van de nieuwe uiterste datum voor de indiening van de aanvragen om schadevergoeding zou moeten overlaten aan de uitvoerende macht.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, komt het, omwille van de gevolgen die gekoppeld zijn aan het verstrijken van de termijn voor de indiening van de aanvragen en omwille van de aangelegenheid die bij wet wordt geregeld, aan de wetgever toe om deze uiterste datum vast te leggen, op grond van de rechtvaardigingen die de Regering hem ter beoordeling zal voorleggen. Door aldus tewerk te gaan zal het bovendien op grond van artikel 7, § 1, van de aldus gewijzigde wet mogelijk zijn om zo spoedig mogelijk de nieuwe datum kenbaar te maken.

Omwille van de rechtszekerheid moet ook artikel 14, tweede lid, van de voornoemde wet van 20 december 2001 worden herzien, om te vermijden dat er moeilijkheden zouden ontstaan bij de regeling van de schadevergoedingen die toegekend zouden worden naar aanleiding van de aanvragen die zijn ingediend tijdens de verlenging van de termijn; het voorschot waarvan sprake is in deze bepaling zou pas kunnen worden gestort na afloop van de verlengde termijn voor de indiening van de aanvragen tot schadeloosstelling.

De artikelen 7, § 1, en 14, tweede lid, behoren dienovereenkomstig te worden herzien.

Hoofdstuk 2 - E-government

Artikelen 125 tot 128

De artikelen 125 en 126 van het ontwerp geven "de Belgische openbare overheden en de door hen aangeduide dienstenleveranciers" zonder meer toelating om gebruik te maken van de identiteitskaart en de sociale identiteitskaart, en geven hen daarenboven toegang tot het Rijksregister en een aantal andere gegevensbestanden.

Het is niet voldoende duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot bepaalde andere onderdelen van zowel de nationale als de internationale rechtsordening en of de stellers van het ontwerp met die verhouding rekening hebben gehouden.

De gegevens die in het ontwerp worden beoogd kunnen betrekking hebben op natuurlijke personen. De vraag rijst derhalve welke de verhouding is tussen de ontworpen regeling en onder meer de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, zoals gewijzigd bij de wet van 11 december 1998, die richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, in het interne recht heeft omgezet. Met name rijst de vraag of, door het bij wet verlenen van toegang tot een aantal gegevensbanken waarin gegevens worden opgenomen met betrekking tot natuurlijke personen, het de bedoeling is om in voorkomend geval impliciet af te wijken van de grondbeginselen die zijn vastgelegd in de genoemde wet van 8 december 1992 en in de andere betrokken wetten, zoals de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, mag er in verband met de verhouding tussen de ontworpen regeling en die welke is vervat in de wet van 8 december 1992 op wijzen dat in de laatstgenoemde wet naar een evenwicht is gezocht, zoals dat wordt vereist door zowel artikel 22 van de Grondwet, als door een aantal internationale verdragen (zie in dat verband onder meer artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden).

Daarenboven kan uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 december 1992 worden afgeleid dat de toenmalige wetgever een uitgesproken mening had omtrent de verhouding welke diende te bestaan tussen de basisbeginselen van de latere wet van 8 december 1992 en andere, specifieke regelingen. Zo verklaarde de Minister van Justitie voor de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers :

"Het ontwerp legt de algemene beginselen inzake bescherming vast, die zullen gelden voor alle gegevensbanken, ongeacht of ze de particuliere dan wel de publieke sector betreffen (...). Deze reglementering kan aldus nog worden aangevuld met specifieke bepalingen die evenwel niet van deze basiswet mogen afwijken. De voormelde wetten op de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, op het Rijksregister, op het consumentenkrediet zijn voorbeelden" ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Parl. St., Kamer, 1991-92, nr. 413/12, 6.

Het verdient dan ook aanbeveling in de tekst van het ontwerp duidelijkheid te scheppen over de verhouding van de ontworpen regeling tot de wet van 8 december 1992 en tot de betrokken specifieke regelingen, zoals de wet van 8 augustus 1983.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat het, gelet op de weerslag die de ontworpen regeling kan hebben op de persoonlijke levenssfeer, raadzaam is om, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, over de artikelen 125 tot 128 van het ontwerp het advies in te winnen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Hoofdstuk 3 - Overdracht van een gedeelte van het openbaar domein gelegen te Bierset

Artikelen 129 en 130

Deze twee bepalingen machtigen inzonderheid de Minister van Landsverdediging om aan de n.v. "Société wallonne des Aéroports (SOWAER)" een gedeelte van het openbaar domein gelegen te Bierset over te dragen.

Gelet op artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om kennis te nemen van de voorontwerpen van wet betreffende de domeinverrichtingen.

Bijgevolg worden deze twee bepalingen van het wetsontwerp niet onderzocht.

Hoofdstuk 4 - Wijziging van de artikelen 578 en 581 van het Gerechtelijk Wetboek

Artikelen 131 en 132 van het voorontwerp

1. Die bepalingen brengen respectievelijk wijzigingen aan in de artikelen 578, 8°, en 581, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek, welke de bevoegdheid ratione materiae van de arbeidsrechtbanken vastleggen.

Krachtens die twee bepalingen, ingevoegd bij de artikelen 149 en 150 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, zijn de arbeidsrechtbanken bevoegd bevonden om kennis te nemen van geschillen gebaseerd op titel V (betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden en de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de toegang tot een zelfstandig beroep) van de voornoemde wet en op de uitvoeringsbesluiten ervan.

Bij de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid is titel V van de wet van 4 augustus 1978 evenwel opgeheven, althans met betrekking tot de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren ⁽¹⁴⁾. Bovendien zijn bij een tweede wet van 7 mei 1999, die de eerste voornoemde wet aanvult, de artikelen 578 en 581 van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd, waarbij de bevoegdheid van de arbeidsrechtbanken om kennis te nemen van geschillen gebaseerd op de wet van 7 mei 1999 op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid wordt vastgelegd (zie de artikelen 578, 10°, en 589, 9°).

Die wijzigingen hebben evenwel niet tot gevolg gehad dat de bepalingen van titel V van de voornoemde wet van 4 augustus 1978 definitief vervallen; die bepalingen blijven immers van kracht in de rechtsordening van de gemeenschappen, althans wat de bepalingen betreft die tot hun bevoegdheid behoren.

Aldus heeft de Vlaamse Gemeenschap op haar beurt bij een decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt titel V van de voornoemde wet van 4 augustus 1978 opgeheven ⁽¹⁵⁾ en artikel 581, 3°, van het Gerechtelijk Wetboek vervangen, waarbij ze gesteld heeft dat de arbeidsrechtbanken eveneens bevoegd zijn om kennis te nemen van "de geschillen m.b.t. de toepassing van

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 32 van de voornoemde wet van 7 mei 1999.

⁽¹⁵⁾ Zie artikel 20 van dat decreet

het decreet houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en zijn uitvoeringsbesluiten" ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾.

In verband met die tekst staat in de memorie van toelichting te lezen (blz. 70) dat men zich kan afvragen

"... welke Decreetgever er de auteur van is en welke rechter bevoegd is voor de geschillen die voortvloeien uit de toepassing van de wet van 4 augustus 1978 voor zover die wet nog van toepassing is, d.w.z. voor aangelegenheden waarvoor het Parlement en de Vlaamse Raad niet bevoegd zijn.

Het is daarom noodzakelijk de tekst te verbeteren en hem te vervangen door een tekst conform de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten eerbiedigt".

2. Gelet op dat opzet is artikel 132 van het voorontwerp aanvaardbaar in zoverre :

- enerzijds het ontworpen artikel 581, 3°, a), gebaseerd is op de bevoegdheid die de Grondwet principieel aan de federale wetgever toekent om rechtscolleges in te stellen en hun rechtsmacht te bepalen;
- anderzijds de federale wetgever, zonder dat hij uit materieel oogpunt zijn principiële bevoegdheid ter zake uitoefent, zich ertoe beperkt, met het oog op de rechtszekerheid en een grotere verstaanbaarheid van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, in het ontworpen artikel 581, 3°, b), een bepaling over te nemen die de Vlaamse Gemeenschap tevoren in het kader van haar impliciete bevoegdheden had aangenomen.

⁽¹⁶⁾ Zie artikel 18 van dat decreet.

⁽¹⁷⁾ Het decreet heeft daarentegen geen enkele wijziging aangebracht in artikel 578, 8°, van het Gerechtelijk Wetboek.

3. Artikel 131 van het voorontwerp is evenzeer aanvaardbaar in zoverre het eveneens gebaseerd is op de principiële bevoegdheid van de federale wetgever om rechtscollages in te stellen en hun rechtsmacht te bepalen ⁽¹⁸⁾.

4. De Raad van State wijst de steller van het voorontwerp er evenwel op dat die twee bepalingen van het voorontwerp, in zoverre ze de rechtsmacht van de arbeidsrechtbanken betreffen, de parlementaire procedure moeten volgen die wordt voorgeschreven bij artikel 77 van de Grondwet. Artikel 1 van het voorontwerp moet derhalve op dat punt worden herzien.

Hoofdstuk 5 - Bijdrage in de kosten van de Kansspelcommissie

Artikel 134 van het voorontwerp

Deze bepaling heeft reeds aanleiding gegeven tot de adviezen 34.839/2 en 34.840/2, verstrekt op 10 februari 2003, die als bijlage bij dit advies zijn gevoegd, samen met de teksten waarop ze betrekking hebben ⁽¹⁹⁾.

Artikelen 137 en 138 van het voorontwerp

Deze twee bepalingen van het voorontwerp wijzigen respectievelijk de artikelen 58, eerste lid, en 60 van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Krachtens artikel 137 van het voorontwerp zal het voortaan mogelijk worden kredietkaarten en debetkaarten te gebruiken in de casino's, en krachtens artikel 138 van het voorontwerp zal het de

⁽¹⁸⁾ In verband met het ontworpen artikel 578, 8°, b), van het Gerechtelijk Wetboek valt op te merken dat onderdeel 8° niet is gewijzigd bij het voornoemde decreet van de Vlaamse Raad van 8 mei 2002.

⁽¹⁹⁾ Advies 34.839/2, gegeven over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 27 december 2001 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, B, C en E", alsmede advies 34.840/2, gegeven over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 20 december 2002 betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, B, C en E".

casino's niet meer verboden zijn bepaalde voordelen aan te bieden aan hun klanten, zoals "verplaatsingen, maaltijden, dranken of geschenken, kosteloos of onder marktprijs (...), tot een maximumbedrag van 50 euro per week en per speler".

Het verbod daarop is door de wetgever ingevoerd in 1999, zowel ten aanzien van de casino's als van de overige exploitanten van kansspelen, zulks met een welbepaald doel, te weten in het kader van de strijd tegen gokverslaving.

Tegen de bepalingen van de voornoemde wet van 7 mei 1999 zijn verscheidene annulatieberoepen ingesteld, onder meer op de grond dat de in die wet vastgelegde beperkingen op het stuk van de exploitatie van kansspelen in strijd waren met het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid, en ook met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het Arbitragehof heeft in de verschillende arresten die het heeft gewezen ⁽²⁰⁾, in het algemeen geoordeeld dat gelet op de doelstellingen beoogd door de wetgever, te weten de strijd tegen het maatschappelijke gevaar dat de kansspelinrichtingen vormen, de beperkingen die aldus met betrekking tot de exploitatie van die spelen werden gesteld, niet onredelijk waren.

De bepalingen van het voorontwerp lijken evenwel niet meer in diezelfde logica te passen. In de commentaar op die bepalingen staat onder meer te lezen dat kredietkaarten "ook de moderne wijze van betalen zijn en (dat) tal van toeristen die onze speelinstellingen aandoen (...) enkel met kredietkaarten (werken)" en dat "het (...) een mondiaal gebruik in casino's (is) dat bij gelegenheden een glas wordt aangeboden of een klein geschenk (...). De strikte toepassing van dit verbod is dan ook een overdreven maatregel die een belangrijk concurrentieel voordeel betekent voor de casino's die in de onmiddellijke nabijheid liggen van de Belgische grenzen (Nederland, Duitsland)".

In het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet staat het aan de wetgever om objectief en redelijkerwijs de redenen te kunnen wettigen waarom hij beslist bepaalde verbodsbepalingen voor de casino's op te heffen en ze voor de overige kansspelinrichtingen te handhaven.

⁽²⁰⁾ Zie inzonderheid arrest nr. 100/2001 van 13 juli 2001 en arrest nr. 114/2001 van 20 september 2001.

Hoofdstuk 10 - Wijziging van de wet van 5 juli 1994 betreffende bloed en
bloedderivaten van menselijke oorsprong

Artikel 151

Volgens het ontworpen artikel 3, derde lid, van de wet van 5 juli 1994 betreffende bloed en bloedderivaten van menselijke oorsprong, worden bloed of bloedderivaten toegediend "overeenkomstig de regels voor goede praktijkvoering die bepaald zijn door de Hoge Gezondheidsraad".

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het hier gaat om "aanbevelingen". Mede gelet op het feit dat aan een andere instantie dan de Koning of een minister moeilijk de bevoegdheid verleend kan worden om bindende regels vast te stellen, precisere men in de tekst dat het slechts gaat om aanbevelingen.

Artikel 153

Volgens het ontworpen artikel 18, tweede lid, van de wet van 5 juli 1994 kan de Koning de (maximum) hoeveelheid afgenomen plasma, bepaald in artikel 17, § 3, van de wet, wijzigen.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat die bevoegdheid slechts verleend wordt met het oog op de aanpassing van de bedoelde hoeveelheid aan de stand van de wetenschappelijke inzichten. Het verdient aanbeveling om die bedoeling ook in de tekst van het ontwerp tot uiting te brengen.

Hoofdstuk 11 - Verzameling van gegevens over de verplaatsingen van werknemers
tussen hun woon- en werkplaats

Artikelen 154 tot 163

Zoals vermeld wordt in de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag betreffende het voorontwerp van programmawet, is over deze bepaling door de afdeling Wetgeving advies 33.734/2/V, van 27 augustus 2002 gegeven, dat hierbij gaat. Naar dat advies wordt verwezen. Voor een beter begrip zou de bekendmaking ervan in het gedrukt stuk dat het voorontwerp van programmawet bevat vergezeld moeten zijn van de originele tekst van het voorontwerp van wet waarover de Raad van State op 26 juni 2002 verzocht is advies uit te brengen.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

"de bepalingen van het voorontwerp, in zijn geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen tijdens het begrotingsconclaaf in het kader van de begrotingscontrole van de Begroting 2003. Deze beslissingen werden eveneens formeel goedgekeurd op de Ministerraad van 21 februari 2003, samen met het voorontwerp van programmawet.

Vermits het nu aan uw Hoog College voorgelegde nieuwe voorontwerp van programmawet de hierboven geschetste doelstelling verder beoogt te helpen realiseren, en vermits veel van de in het voorontwerp opgenomen maatregelen correcties en/of bijstellingen betreffen van de maatregelen die op 1 januari 2003 in werking zijn getreden, is het de bedoeling van de Regering om ook dit voorontwerp zo spoedig mogelijk door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat te laten goedkeuren, zodat het in ieder geval vóór de komende kamerontbinding door het Staatshoofd kan worden bekrachtigd en afgekondigd".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a nécessairement dû limiter son examen.

Sans pour autant contester la compétence du gouvernement pour demander l'urgence à propos d'un projet, le Conseil doit constater que le présent projet se compose d'un grand nombre de subdivisions autonomes, qui ne semblent pas toutes s'inspirer de considérations en rapport avec la réalisation des objectifs budgétaires pour 2003. Du reste, toutes les subdivisions ne sortiraient pas leurs effets en 2003. D'autres pourraient tout aussi bien faire l'objet de projets de loi distincts.

.../...

La technique de la loi-programme offre, certes, en ce qui concerne la discussion au Parlement, certains avantages, mais elle implique également des effets fâcheux. Tout d'abord il n'est pas possible au Conseil d'Etat de rendre, dans le bref délai qui lui est imparti, un avis motivé sur toutes les dispositions du projet. En outre, le caractère incomplet du présent avis ne facilite pas non plus la tâche des Chambres législatives. Les nombreuses dispositions du projet tendant à raccommoder les imperfections des lois-programmes antérieures révèlent les effets pervers que la vitesse à laquelle il faut travailler entraîne au niveau de la qualité de la législation, ce qui nécessite souvent le recours a posteriori à une législation correctrice.

Il appartiendra au gouvernement et aux Chambres législatives de juger si, pour chacune des subdivisions du projet, les motifs sont suffisamment graves pour déroger à la procédure ordinaire prévue pour l'examen de projets de loi.

*
* *

TITRE PREMIER - DISPOSITION GENERALE

Article 1^{er}

Selon l'article 1^{er} du projet la loi en projet règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

1. L'article 116 de l'avant-projet tend à modifier l'utilisation qui peut être faite des crédits budgétaires, tels qu'ils ont été fixés par le budget général des dépenses.

Le Chef du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances a fait remarquer que cette disposition qui permet d'imputer des créances des années précédentes sur les crédits de l'année en cours est à comparer à un cavalier budgétaire.

Pareille disposition, qui aménage les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 ou y déroge, ne vaut que pour l'exercice budgétaire auquel elle s'applique.

.../...

Une telle disposition modifie donc implicitement le budget. Elle relève par conséquent d'une matière visée à l'article 74, 3°, et non à l'article 78 de la Constitution et doit faire l'objet d'un projet de loi distinct.

2. Toutefois, le projet de loi contient également des dispositions qui concernent une matière intégralement bicamérale. Tel est par exemple le cas des articles 131 et 132 du projet qui tendent à apporter des modifications dans l'organisation des cours et des tribunaux. Conformément à la pratique parlementaire, les dispositions en cause devront faire l'objet d'un projet de loi distinct.

TITRE II - AFFAIRES SOCIALES

Observation préliminaire

Concernant la plupart des dispositions du titre II, il y a lieu de satisfaire à l'obligation de consultation visée à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale ou, par application de la même disposition légale, d'invoquer l'urgence des dispositions en projet pour passer outre à cette obligation de consultation. Les documents transmis au Conseil d'Etat, section de législation, ne permettent pas d'établir, concernant les dispositions du titre II du projet, qu'il a été satisfait aux formalités prescrites par l'article 15 de la loi du 25 avril 1963. Les observations faites ci-après sont dès lors formulées sous réserve qu'il a été ou qu'il sera satisfait aux conditions de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963.

La même réserve doit être faite à l'égard de certaines dispositions du titre IV.

Chapitre 4 - Cotisations de sécurité sociale

Article 13

La modification que l'article 13 du projet vise à apporter à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire a pour effet que cette disposition mentionne encore le montant maximum des réductions des cotisations personnelles pour l'année 2000 et pour les années à partir de 2003, mais que la mention de ce montant maximum pour les années 2001 et 2002 a disparu. On peut dès lors se demander s'il ne serait pas préférable de concevoir l'article 13 du projet comme une disposition complétant l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, qui vient d'être cité, de la loi du 20 décembre 1999 plutôt que comme une disposition qui tend au remplacement de l'indication du montant maximum des réductions des cotisations personnelles "par année civile à partir de l'année 2001".

Chapitre 5 - Modification de la loi INAMI

Article 17

Il n'est pas suffisant que l'article 17, 1^o, du projet, dispose que la nomenclature des prestations visées soit fixée sur la base de critères d'admission définis par le Roi. Il convient en effet de prévoir aussi une procédure relative à l'admission de ces produits et de déterminer notamment les obligations qui sont, à ce titre, imposées aux demandeurs d'une telle admission.

Chapitre 6 - Modification de la législation organique des institutions de sécurité sociale

Articles 24 à 36

1. Le chapitre 6 du titre II contient un certain nombre de dispositions qui autorisent expressément le Roi à fixer le statut et la procédure de désignation des titulaires d'une fonction de management (voir les articles 24, 29, 30 et 35), alors que

.../...

d'autres dispositions du chapitre ne contiennent pas d'habilitation semblable (voir les articles 27 et 32). Il est recommandé que l'exposé des motifs précise les motifs justifiant la différence de traitement entre les différentes institutions de sécurité sociale.

2. Toujours en ce qui concerne les autorisations données au Roi, le Conseil d'Etat, section de législation, estime qu'il est indiqué de réitérer l'observation qu'il a formulée, sur le fondement juridique, dans l'avis 34.718/1 du 30 janvier 2003 concernant un projet d'arrêté royal "relatif à la désignation, à l'exercice et à la pondération des fonctions de management dans les institutions publiques de sécurité sociale" et rédigée comme suit :

"Il faut cependant faire des réserves pour l'article 11, § 1^{er}, 2°, du projet en vertu duquel le Roi désigne les titulaires d'une fonction de management -1, -2 et -3, alors que l'article 18, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 avril 1963 confie la nomination du personnel, à l'exception de la personne chargée de la gestion journalière et de son adjoint éventuel, au comité de gestion de l'institution concernée. L'article 2, § 3, n'est pas non plus en parfaite conformité avec l'article 19 de l'arrêté royal du 3 avril 1997".

Les délégations prévues au chapitre 6 du titre II du projet ne donnent pas non plus pouvoir au Roi de déroger, au sens du projet 34.718/1, cité, aux dispositions mentionnées dans la citation reproduite de l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

3. Le chapitre 6 du titre II du projet prévoit quelques exceptions pour certaines catégories d'institutions : l'exposé des motifs devrait apporter à ce sujet des précisions permettant de prendre connaissance, au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, des motifs justifiant la différence de traitement qui en découle pour les différentes catégories d'institutions.

4. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas clairement dans quelle mesure l'article 9, alinéa 3, en projet, de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale constitue une dérogation à "l'alinéa précédent".

.../...

TITRE IV - EMPLOI

Chapitre premier - Restructuration d'entreprises

Section première - Sanction financière en cas de non-respect de certaines obligations de l'employeur en cas de fermeture d'entreprises

Articles 42 à 46

Il ressort de l'exposé des motifs que les articles 42 à 46 du projet visent à assortir d'une sanction financière supplémentaire ⁽¹⁾ le non-respect de certaines obligations de l'employeur en cas de fermeture d'une entreprise. Cette sanction consiste dans le paiement obligatoire d'un certain montant à l'Office national de sécurité sociale (ONSS), outre les sanctions pénales ou amendes administratives qu'entraîne déjà le non-respect de ces obligations sur la base d'autres dispositions légales. Les obligations dont le non-respect est sanctionné sont les obligations d'information et de consultation que l'employeur a vis-à-vis du conseil d'entreprise, en vertu de l'article 11 de la CCT n° 9 du 9 mars 1972, conclue au sein du Conseil national du travail.

L'article 56 de la loi sur les conventions collectives de travail prévoit déjà la possibilité d'infliger une amende en cas d'infraction de l'employeur, de ses préposés ou mandataires à une convention rendue obligatoire. De même, l'article 76 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises, qui n'a pas encore été mise en vigueur par le Roi, permet d'infliger une amende en cas d'infraction aux obligations d'information lors de la fermeture d'entreprises.

⁽¹⁾ L'article 45 tend parallèlement à abroger la sanction financière actuellement prévue par l'article 70 de la loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi.

L'article 43 du projet dispose que le juge qui, dans le cadre d'une fermeture d'entreprise au sens de la législation relative aux fermetures d'entreprises, condamne l'employeur pour non-respect des dispositions de l'article 11 de la CCT n° 9, doit également le condamner à payer à l'ONSS un montant fixé par lui de 1000 à 5000 euros par travailleur occupé dans l'entité fermée au moment de la décision de fermeture. Dans ce cas, seul le juge statue sur la sanction à infliger et son montant; ce faisant, il lui incombe de s'assurer qu'il existe un certain degré de proportionnalité entre l'infraction et la sanction.

L'article 44 du projet prévoit, en revanche, une sanction infligée par le juge, consistant en un montant de 1000 à 5000 euros par travailleur, en plus de l'amende administrative infligée par le fonctionnaire compétent. Dans le texte en projet, le juge s'avère ne disposer d'aucun pouvoir d'appréciation, sauf pour ce qui est de l'importance du montant de la sanction.

Le fait que le produit de la sanction financière soit destiné à l'ONSS semble être dicté par le souci d'indemniser, dans une certaine mesure, l'Office national pour les conséquences dommageables qu'il subit en cas de fermetures d'entreprises lors desquelles les obligations d'information et de consultation ne sont pas observées. Si l'intention est de concevoir le régime en projet comme un système d'indemnisation, il y a lieu de revoir la fourchette (1000 euros minimum, 5000 maximum). Le législateur peut instaurer un système forfaitaire si ce dernier peut s'appuyer sur une justification. Compte tenu du rapport avec le dommage subi par l'ONSS, il s'impose, en l'occurrence, d'abandonner le plafond maximum et de revoir à la baisse le montant minimum.

Si, par contre, l'on choisit de donner un caractère pénal à la sanction financière, la question se pose de savoir si les dispositions sont, à tous égards, conciliables avec, notamment, l'article 14, paragraphe 7, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, indépendamment de leur compatibilité avec l'appareil législatif existant. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pu, dans le bref délai qui lui est imparti, procéder à un examen plus approfondi de la problématique concernée.

Article 47

Les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution confèrent au Roi le pouvoir de régler l'organisation des services publics fédéraux. Tant la jurisprudence que de la doctrine déduisent des dispositions constitutionnelles précitées, que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence du Roi. Il s'ensuit sinon que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale, du moins que cette immixtion ne peut être réputée compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictées que par le législateur.

Il appartient dès lors au Roi d'adopter la disposition en projet.

Chapitre 2 - Octroi d'allocations d'attente aux bénéficiaires d'une formation professionnelle individuelle en entreprise

Article 48

Il est préférable d'instaurer une dérogation à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage par arrêté royal. Dès lors que le Roi est habilité à régler cette matière sur la base de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, une intervention du législateur à cette fin n'est pas nécessaire et est même à déconseiller en vertu du principe de subsidiarité.

Chapitre 4 - Exécution du volet social des recommandations de la Commission d'enquête parlementaire sur la faillite de la Sabena

Articles 55 à 60 de l'avant-projet

Observations générales

1. L'exposé des motifs explique que l'avant-projet a notamment pour but de permettre une admission provisionnelle des créances au passif de la faillite.

Il souligne que :

"Cette technique d'admission provisionnelle de créances produites dans le cadre d'une faillite n'est pas, en soi, nouvelle et est utilisée dans la pratique. Elle n'est toutefois pas prévue dans la loi et n'est pas obligatoire, en particulier pour les créances des travailleurs".

L'avant-projet organise également une communication entre le curateur et le travailleur, préalablement à la séance de clôture du procès-verbal de déclaration des créances, dont l'utilité, par rapport à la procédure de droit commun, semble se limiter à la possibilité d'aboutir à un accord sur le montant définitif de la créance, ce qui évitera de renvoyer la cause au tribunal pour trancher les contestations.

2. La consécration d'une possibilité d'admission de la créance des travailleurs à titre provisionnel au passif de la faillite pourrait laisser penser, a contrario, qu'une telle possibilité n'existe plus pour les autres créances, ce qui n'est manifestement pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Dès lors, il ne serait peut-être pas inutile de consacrer cette possibilité de manière générale. En réalité, le curateur peut contester la créance, l'admettre, l'admettre partiellement ou l'admettre à titre provisionnel ⁽²⁾.

3. Le dernier alinéa de l'article 67, en projet, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, mentionne des "débats succincts conformément au prescrit de l'article 735 du Code judiciaire", alors qu'au stade de l'examen des créances par le curateur et de la séance de clôture du procès-verbal de déclaration des créances, il n'y a pas d'audience du tribunal. On ne peut assimiler le juge-commissaire au tribunal. C'est, en effet, le tribunal qui est chargé de se prononcer sur les contestations relatives aux créances non admises et ce, après renvoi conformément à l'article 68, alinéa 2, de la loi du 8 août 1997, précitée. Il ne peut, dès lors, être question de débats succincts au sens de l'article 735 du Code judiciaire lors de la séance de clôture du procès-verbal de vérification des créances. En outre, s'agissant de contestations en matière de droit du travail, c'est le tribunal du travail qui est compétent.

En conséquence, l'article 67, dernier alinéa, en projet doit être omis.

⁽²⁾ I. Verougstraete, Manuel du curateur de faillite, Bruxelles, Editions Swinnen H., 1987, n° 420, p. 254 "Le curateur peut également admettre la créance partiellement et contester pour le surplus : une telle admission est définitive pour la partie admise. Il peut également l'admettre à titre provisionnel, ce qui a pour effet d'une part de permettre au créancier de participer à l'éventuelle assemblée concordataire et d'autre part de ne pas lier le curateur quant à un montant quelconque".
A. Zenner, écrit, de manière moins rigoureuse, sous l'intitulé "Admission provisionnelle ou partielle" :
"L'article 504 de la loi de 1851 autorisait le tribunal à décider par provision que les créanciers contestés seraient admis dans les délibérations pour la formation du concordat, pour une somme qu'il déterminerait.
La disposition en cause n'a pas été reproduite à l'article 68 L.F., ce qui se justifie par la suppression du concordat après faillite. L'exposé des motifs du projet 631 observe que cela n'empêche pas d'admettre, comme en droit commun, une créance pour un montant provisoire, lorsque le principe n'est pas contesté mais seulement le quantum. Dans pareille hypothèse, où les curateurs reconnaissent pour partie la créance déclarée et la contestent pour le surplus, la masse est liée par l'admission partielle, sous les réserves indiquées supra n° 846".

4. La version française de l'avant-projet mentionne tantôt "le montant total ou provisoire de la créance", tantôt le "montant total ou provisionnel de la créance".

Outre qu'il serait souhaitable d'utiliser une terminologie uniforme, il convient d'observer que le pendant de l'expression "montant total" est "montant partiel" et le pendant de l'expression "montant provisionnel (ou provisoire ?)" est "montant définitif".

Article 60 de l'avant-projet
(article 19, 3bis, en projet de la loi hypothécaire)

L'article 60 de l'avant-projet prévoit de compléter l'article 19, 3bis, de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, d'une disposition qui précise, dans une dernière phrase, que "le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres, déterminer le mode de calcul de l'indemnité complémentaire due".

Or, en matière de calcul de l'indemnité complémentaire de prépension, soit la convention collective de travail conclue au sein de la commission paritaire (ou de la sous-commission paritaire) ou au sein de l'entreprise prévoit ce mode de calcul, soit, à défaut de telles précisions dans ces conventions, ce sont les dispositions des articles 5 à 7 de la convention collective de travail n° 17 du 19 décembre 1974 instituant un régime d'indemnité complémentaire pour certains travailleurs âgés, en cas de licenciement, qui s'appliquent.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pu examiner les raisons qui, compte tenu de ces éléments, justifient la dernière phrase de la disposition en projet.

Chapitre 9 - Modification de la loi du ... portant exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2003-2004, signé le 17 janvier 2003

Articles 71 et 72

Le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu, le 20 février 2003, l'avis 34.932/1 sur les articles 71 et 72 du projet. On se reportera à cet avis.

.../...

Chapitre 10 - Pool des marins de la marine marchandeArticle 85

Les pièces soumises au Conseil d'Etat n'indiquent pas que l'article 85 du projet a fait l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentatives, bien que cela soit en principe requis par l'article 2, § 1^{er}, 1^o, c), de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, lu conjointement avec l'article 5, 5^o, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

Le présent avis est donc émis sous la réserve que cette formalité a été accomplie ou le soit encore.

Chapitre 11 - Création du Fonds de l'Economie sociale et durableArticle 86

1. L'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a délégué un certain nombre de compétences spécifiques aux régions en ce qui concerne la politique économique, ainsi encore

"2° La planification régionale et l'initiative industrielle publique au niveau régional, y compris la création d'organismes, leur suppression, leur composition, leur organisation interne et leurs missions; la prise en charge de leurs dotations et de leurs frais ainsi que leur contrôle".

En ajoutant les mots "au niveau régional", l'autorité fédérale demeura également compétente pour l'initiative industrielle publique, ce que la Cour d'arbitrage considéra comme une compétence parallèle :

"La notion de «régional» signifie dans ce contexte que la région est compétente pour l'initiative industrielle publique financée par les moyens régionaux, par l'intermédiaire d'institutions régionales et en vue de promouvoir le développement économique régional. Les autorités nationales sont compétentes

.../...

pour l'initiative industrielle publique financée par les moyens nationaux, exercée au moyen d'institutions nationales et visant à promouvoir le développement de l'économie nationale. Ces compétences sont dès lors parallèles" ⁽³⁾.

La loi du 8 août 1988 a modifié fondamentalement l'attribution de compétences aux régions en matière de politique économique : elles se sont vu conférer la compétence résiduelle en matière de politique économique; les exceptions à ces compétences en faveur de l'autorité fédérale sont énumérées de manière restrictive. Ainsi, l'autorité fédérale est restée compétente pour "la Société nationale d'investissement" (art. 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 11°, de la loi spéciale).

La Cour d'arbitrage a déduit des travaux préparatoires de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, et de l'article 6, § 1^{er}, VI, considéré dans son ensemble, que le terme "politique économique" comprend en tout cas "l'initiative industrielle publique, à l'exception de la Société nationale d'investissement, laquelle reste de la compétence nationale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 11°, de la loi spéciale" ⁽⁴⁾. Depuis la modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la compétence en matière d'initiative industrielle publique appartient exclusivement aux régions, sauf en ce qui concerne la Société nationale d'investissement ⁽⁵⁾.

On peut considérer qu'en prévoyant cette exception, le législateur spécial a voulu confirmer les compétences parallèles dans le domaine de l'initiative industrielle publique. C'est ce qui apparaît également dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988. En effet, l'exposé des motifs précise :

"En matière de politique économique, relèvent en tout cas des compétences régionales : (...)

- L'initiative industrielle publique, à l'exception toutefois de la SNI telle que l'organise la loi du 2 avril 1962 constituant une SNI et des SRI, modifiée en dernier lieu par l'arrêté royal n° 450 du 29 août 1986" ⁽⁶⁾.

L'autorité fédérale peut dès lors être regardée comme compétente pour constituer, sous forme de société spécialisée créée par la Société fédérale

⁽³⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 11 du 25 février 1986, 1.B.3.

⁽⁴⁾ Cour d'arbitrage, arrêt n° 52/92 du 9 juillet 1992, B.1.

⁽⁵⁾ Ibidem, B.4.

⁽⁶⁾ Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, 8.

d'Investissement, un Fonds de l'Economie sociale et durable ayant pour objet la prise de participation dans des entreprises actives dans l'économie sociale ou de leur accorder des prêts.

2. A l'article 87, § 3, du projet, les mots "ou leurs modifications" sont superflus. Il s'impose dès lors de les supprimer.

Article 95

Les mots "Lorsque les termes de la loi, des statuts ou du contrat de gestion l'y autorisent" seront supprimés. La loi peut simplement conférer ce pouvoir au ministre comme une limitation nécessaire, dans le cadre de la tutelle, de l'autonomie de la société qui sera créée.

Chapitre 12 - Modification de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services - Préférences sociales dans les marchés publics

Article 96

L'article 96 du projet complète l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services par une disposition selon laquelle les marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent comporter des objets principaux et accessoires. L'exposé des motifs donne quelques précisions sur ce qu'il convient d'entendre par là. Il est toutefois recommandé d'apporter également ces précisions dans le texte du projet.

Article 98

Vu l'insertion d'un article 18bis, il y aura lieu de mentionner aussi cet article dans l'énumération des articles qui sont également applicables aux marchés publics visés au titre IV de la loi du 24 décembre 1993.

TITRE V - FINANCES

Chapitre premier - Modification du Code des impôts sur les revenus 1992 pour promouvoir (de) l'accueil d'enfants de moins de 3 ans

Articles 99 et 100 de l'avant-projet

L'article 99 de l'avant-projet introduit dans le Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR) un nouvel article 52bis qui tend à permettre aux indépendants et aux sociétés de déduire au titre de frais professionnels les sommes versées à un milieu d'accueil collectif de la petite enfance, pour placer ces versements sur le même pied que les frais de fonctionnement des crèches d'entreprises, qui sont déductibles sous le régime actuel⁽⁷⁾. La disposition en projet s'appliquera aux sociétés en vertu de l'article 183 du CIR.

L'article 52bis en projet serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 52bis. Sont également déductibles au titre de frais professionnels les sommes effectivement payées par une entreprise visée à l'article 24 ou par une personne qui exerce une autre occupation lucrative visée à l'article 27 en vue de financer les frais de fonctionnement et les dépenses d'infrastructure ou d'équipement nécessaires à la création, à partir du 1^{er} janvier 2003, de places d'accueil d'enfants de moins de trois ans dans un milieu d'accueil collectif de la petite enfance, ou au maintien des places ainsi créées.

La déduction de ces dépenses au titre de frais professionnels est subordonnée aux conditions suivantes : (... la suite comme à l'avant-projet, sauf que le 3° est déjà incorporé dans le texte proposé)."

⁽⁷⁾ Voir exposé des motifs sous l'article 99, p. 43.

La justification des modifications proposées est la suivante.

La formulation introductive de l'alinéa 1^{er} s'inspire de l'alinéa 1^{er} de l'article 52 du CIR.

Le texte proposé évite de viser les sommes versées "à un milieu d'accueil collectif ... ", puisque la suite du texte indique que le versement peut être fait par l'intermédiaire d'une autre institution.

Le texte proposé exprime la préoccupation de l'exposé des motifs de n'admettre la déduction qu'à partir du paiement effectif (p. 45, alinéa 3).

Il est toutefois permis de se demander si le fait de limiter la mesure à la création de places d'accueil à partir du 1^{er} janvier 2003 et au maintien des places ainsi créées ne constitue pas une discrimination arbitraire par rapport aux dépenses qui seraient faites pour le maintien de places d'accueil existant avant le 1^{er} janvier 2003.

Cette différence de traitement doit être justifiée dans l'exposé des motifs.

Chapitre 2 - Investissements en sécurisation

Articles 101 à 104 de l'avant-projet

L'article 101 remplace le 2^o de l'alinéa 1^{er} de l'article 69, § 1^{er}, du CIR, afin d'étendre le champ d'application du taux majoré de la déduction pour investissement aux investissements de sécurisation qu'il définit.

Eu égard au fait que ce 2^o est entièrement réécrit, il serait préférable de le rédiger comme suit :

" 2^o Le pourcentage de base est majoré de 10 points en ce qui concerne :

- a) les brevets ;
- b) les immobilisations qui tendent (... la suite comme au 2^o, b), en projet);

.../...

- c) les immobilisations qui tendent (... la suite comme au 2°, c), en projet);
- d) les immobilisations corporelles qui tendent à une meilleure sécurisation des locaux professionnels (... voir les observations qui suivent)".

Dans ce littera d, qui seul est nouveau, il n'y a pas lieu de préciser qu'il s'agit des locaux professionnels "visés à l'article 319 " : cet article, relatif à l'accès des agents de l'administration aux locaux professionnels, ne contient qu'une énumération indicative.

Il serait préférable de viser, dans ce littera d, "les immobilisations corporelles qui tendent à une meilleure sécurisation des locaux professionnels, à condition que l'installation de ces immobilisations ait été approuvée préalablement par le fonctionnaire chargé des conseils en techno-prévention dans la zone de police ou ces immobilisations sont utilisées".

Dans la version française, le mot "affectées" est une traduction inexacte du mot néerlandais "gebruikt".

Il semble que l'approbation doit être donnée préalablement pour éviter toute discussion. Ne faut-il pas, par ailleurs, donner au Roi le pouvoir de régler la forme de cette approbation préalable ?

Chapitre 3 - Avantage fiscal - Mesures dans le cadre de la politique des grandes villes

Articles 105 à 109 de l'avant-projet

1. Il n'y a pas lieu d'ajouter à l'article 2 du CIR une définition de la "zone d'action positive grande ville", car cette notion ne concerne que l'application de l'article 145²⁵ en projet, et, très accessoirement, le nouveau paragraphe 6, en projet, de l'article 494.

Cette définition trouverait mieux sa place dans l'article 145²⁵.

L'article 105, le littéra B de l'article 106 et l'article 108 de l'avant-projet doivent, dès lors, être omis. L'article 109 de l'avant-projet doit être adapté en conséquence.

2. Dans la version française de l'avant-projet, il serait préférable de remplacer l'expression "zone d'action positive grande ville" par l'expression "zone d'action positive des grandes villes".

3. Si les recommandations qui précèdent sont adoptées, la sous-section IIsexies doit être intitulée :

"Réduction pour les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes".

L'alinéa 1^{er} de l'article 145²⁵ doit être rédigé comme suit :

"Il est accordé une réduction d'impôt pour les dépenses effectivement payées pendant la période imposable en vue de la rénovation d'une habitation qui est située dans une zone d'action positive des grandes villes et dont le contribuable est propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier.

Les zones d'action positive des grandes villes sont celles dans lesquelles l'habitat et le cadre de vie doivent être améliorés par des mesures spécifiques. Elles sont déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la base d'une étude scientifique, pour une période de six années civiles; la désignation de la zone peut être renouvelée sur la base d'une nouvelle étude scientifique."

L'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

"La réduction d'impôt n'est pas applicable lorsque la dépense intervient dans la détermination des frais professionnels justifiés ou donne droit à la déduction pour investissement visée à l'article 69 ou entre en considération pour l'application de l'article 104, 8° ou de l'article 145²⁴".

4. L'article 107 de l'avant-projet ajoute à l'article 494 du CIR un nouveau paragraphe 6 qui serait mieux rédigé comme suit :

"§ 6. Pour l'application du présent Code, à l'exception du titre VI, chapitre 1^{er}, section II, les réévaluations visées au paragraphe 1^{er}, 2^o et 3^o, qui ont trait à des biens immobiliers situés intégralement dans une zone d'action positive des grandes villes au sens de l'article 145²⁵ ne prennent effet, par dérogation au paragraphe 5, qu'à partir du premier jour de la sixième année qui suit l'événement dont la déclaration est prescrite à l'article 473, sauf en cas de péréquation générale des revenus cadastraux avant l'expiration de cette période".

Chapitre 4 - Réduction d'impôt pour l'acquisition d'obligations émises par le Fonds de l'Economie sociale et durable

Articles 110 et 111 de l'avant-projet

1. L'article 111 de l'avant-projet introduit dans le CIR un nouvel article 145²⁶ qui accorde une réduction d'impôt "pour les sommes versées pendant la période imposable pour l'acquisition d'obligations émises par le Fonds de l'Economie sociale et durable". Celui-ci est organisé par les articles 86 à 95 de l'avant-projet.

2. Il ressort du 4^o de l'alinéa 2 de l'article 145²⁶, en projet, et de l'exposé des motifs que cette réduction n'est applicable qu'à l'acquisition par souscription : le texte doit être précisé à cet égard.

Au lieu de parler de "mutation autre que mutation par décès", il suffit de parler de cession.

3. L'article 110 de l'avant-projet prévoit que la reprise de la réduction d'impôt en cas de cession des obligations avant terme se fait sous forme de taxation au titre de revenus divers et ajoute à cette fin à l'article 90 du CIR un nouveau 11^o.

Cette méthode est inadéquate.

La reprise de la réduction d'impôts ne constitue pas un revenu, même divers.

Suivant l'exposé des motifs (p. 53), l'intention de l'auteur du projet est de soumettre la reprise de la réduction d'impôt à l'impôt des personnes physiques au tarif progressif. Or, toutes les autres catégories de revenus divers sont soumises à une taxation distincte à un taux particulier ⁽⁸⁾.

Par ailleurs, plutôt que de majorer la base imposable d'une partie de la base de calcul de la réduction d'impôt, il serait plus adéquat de prévoir simplement la restitution d'une partie de la réduction d'impôt obtenue initialement.

Il est, en conséquence, proposé d'omettre l'article 110 de l'avant-projet et d'insérer dans l'article 145²⁶, en projet (article 111 de l'avant-projet), un nouveau paragraphe dans la rédaction proposée ci-après.

4. Compte tenu des observations qui précèdent, le texte du nouvel article 145²⁶ devrait être divisé en quatre paragraphes rédigés comme suit :

"Art. 145²⁶. § 1^{er}. En cas de souscription d'obligations nominatives à soixante mois émises par le Fonds de l'Economie sociale et durable, les sommes libérées pendant la période imposable donnent droit à une réduction d'impôt égale à 5 % des paiements effectués pendant la période imposable, sans pouvoir excéder 210 euros par période imposable.

Chaque conjoint a droit à la réduction en ce qui concerne les obligations souscrites par lui.

§ 2. En cas de décès du souscripteur avant l'échéance des obligations visées au paragraphe précédent, le Fonds rembourse aux ayants droits, sur production d'un acte de notoriété établissant la dévolution de la succession, le montant total des obligations, y compris le prorata d'intérêts courus mais non encore attribués. La réduction d'impôt obtenue antérieurement est maintenue.

⁽⁸⁾ Voir article 171 du CIR.

§ 3. Lorsque le contribuable qui a obtenu la réduction visée au paragraphe 1^{er} cède les obligations avant l'expiration du terme de soixante mois, il doit restituer à l'Etat la réduction d'impôt obtenue à concurrence du montant obtenu en divisant par 60 le nombre de mois entiers restant à courir depuis la date de la cession jusqu'à l'expiration du terme de soixante mois.

Ce montant est enrôlé comme un impôt sur un revenu obtenu au moment de la cession.

§ 4. Pour l'application du présent article, le Fonds établit annuellement un document et en envoie, avant le (30 avril) de l'exercice d'imposition, un exemplaire au contribuable et un autre au service de taxation dont celui-ci dépend.

Pour l'année de libération des obligations souscrites, le document indique les sommes donnant droit à la réduction et le montant de celle-ci et certifie que les obligations n'ont pas été cédées pendant cette année.

En cas de décès du contribuable avant le terme des obligations, le document indique la date du décès et le montant revenant aux ayants droit à titre de remboursement et de prorata d'intérêts courus mais non encore attribués.

Pour chacune des autres années, le document, selon le cas, certifie que les obligations n'ont pas été cédées au 31 décembre de l'année concernée, ou indique qu'elles ont été cédées pendant l'année et précise le nombre de mois à courir jusqu'à l'échéance du terme qui entrent en compte pour le calcul de la reprise de la réduction."

Chapitre 5 - Décision collective sur des réclamations de masse

Article 112 de l'avant-projet

Comme le relève l'exposé des motifs (p. 58), cette disposition a fait l'objet de l'avis de la section de législation 34.611/2, donné le 5 février 2003. Il est joint au présent avis avec l'avant-projet auquel il se rapporte.

Chapitre 7 - Réduction d'impôt pour l'acquisition d'obligations émises par le Fonds Starters

Articles 114 et 115 de l'avant-projet

Ce chapitre appelle les mêmes observations, mutatis mutandis, que le chapitre 4 sur lequel il est calqué.

TITRE VI - BUDGET

Chapitre 1^{er} - Imputations des créances des années précédentes aux crédits de l'année en cours

Article 116

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 1^{er}.

Chapitre 2 - Fonds budgétaire pour préfinancer les dépenses liées aux grandes catastrophes

1. L'article 117 tend à créer un "Fonds de préfinancement des dépenses non imputables directement en cas de grande catastrophe".

Seraient imputées sur ce Fonds, "le préfinancement des dépenses imprévues pour des moyens d'intervention particuliers mis en oeuvre lors de grandes catastrophes, lorsque les moyens disponibles dont disposent les autorités sont insuffisants" (articles 118 et 121 de l'avant-projet).

Les recettes seraient constituées par le "remboursement des dépenses préfinancées par des autorités publiques compétentes et les responsables de la catastrophe" (article 121 de l'avant-projet).

La "grande catastrophe" est définie comme étant "toute situation d'urgence due à l'homme et qui provoque ou peut provoquer la perte de nombreuses vies humaines ou des dégâts matériels considérables, y compris des dégâts à l'environnement, pour lesquelles (lire : pour laquelle) la coordination des opérations est effectuée par le gouverneur de province ou le ministre de l'Intérieur".

Il résulte de ces dispositions légales et du commentaire qu'en fait l'exposé des motifs que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est que l'Etat fédéral intervienne dans le préfinancement de dépenses quelle que soit l'autorité compétente pour la matière dont ces dépenses relèveraient.

Il pourrait ainsi, par exemple, intervenir pour des dépenses en matière de protection de l'environnement, ou des services de sauvetage et de remorquage en mer, alors que ces matières relèvent des compétences des régions, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o et X, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises, et notamment dans son avis 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001,

"«(...) les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale».

De même, le financement d'une politique relève de l'acte de «régler» la matière dont elle relève. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences" ⁽⁹⁾.

La circonstance qu'il s'agit d'un "préfinancement" et non pas d'un "financement" n'est pas de nature à rencontrer l'objection que l'autorité fédérale ne peut consacrer les moyens financiers dont elle dispose à des dépenses pour lesquels elle n'est pas compétente.

⁽⁹⁾ Voy, entre autres, l'avis 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B." (Doc. parl. Chambre, sess. 2001-02, n° 50 - 1463/1).

De même le fait qu'il s'agit d'intervenir en cas de "grande catastrophe" ne permet pas de déroger aux règles répartitrices de compétence, dès lors qu'aucune disposition de la Constitution ni de la loi spéciale ne prévoit une telle dérogation.

L'objectif poursuivi par les dispositions de l'avant-projet ne peut être rencontré sans créer des conflits de compétence, qu'au moyen d'un accord de coopération, à conclure par toutes les entités fédérées dont les compétences devraient être exercées en cas de catastrophe au sens du présent avant-projet, et qui prévoirait une association des autorités concernées, tant à la prise de décisions qu'au coût du préfinancement des dépenses qui relèvent, en tout ou en partie, de leurs compétences.

2. Même si le Fonds en projet intervenait exclusivement pour le préfinancement des dépenses qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral, il appellerait toutefois encore une autre observation quant à sa conformité à la Constitution.

L'article 120 de l'avant-projet prévoit en effet que le Fonds est habilité à présenter un découvert de 25 millions d'euros, et que ce découvert peut être majoré par décision du Conseil des ministres à condition que cela soit communiqué à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes.

Comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un avant-projet de loi "portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral", il résulte des principes d'universalité, d'annualité et de spécialité du budget, consacré par les articles 174 et 180, alinéa 2, de la Constitution, que les autorisations de dépenses, que constituent les crédits, doivent être fixées annuellement et limitativement, et porter sur des objets déterminés.

Cette limitation des crédits peut soit résulter d'un montant maximum fixé par le budget, soit varier, dans le cas d'un fonds budgétaire, en fonction des recettes perçues ⁽¹⁰⁾ qui sont spécialement affectées par la loi à des dépenses déterminées.

⁽¹⁰⁾ Article 45, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

En créant un fonds budgétaire, auquel serait applicable l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, et en prévoyant que ce fonds peut présenter une position débitrice, c'est le montant de cette position débitrice qui constitue en fait la limite d'utilisation des crédits variables.

Pour respecter les principes constitutionnels rappelés ci-dessus, il convient donc que le montant de la position débitrice soit fixé dans la loi organique du Fonds ou dans la loi budgétaire.

L'avant-projet prévoit qu'il peut majorer par une simple délibération du Conseil des ministres le montant de la position débitrice. Certes, il a toujours été admis qu'en cas d'urgence amenée par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, une dépense non prévue au budget puisse être effectuée avant que l'avant-projet de loi ouvrant les crédits nécessaires ne soit approuvé ⁽¹¹⁾. Dans la mesure où l'avant-projet vise également un état de nécessité, il peut également être admis que le Fonds puisse effectuer des dépenses pour un montant excédant la position débitrice légalement admise. Pour mieux respecter la primauté qui revient en matière budgétaire à la Chambre des représentants, il convient cependant d'assortir l'autorisation de dépasser la position débitrice initialement fixée par la loi, des mêmes mécanismes et mêmes garanties qui peuvent être mis en oeuvre lorsque le Gouvernement recourt à des délibérations budgétaires conformément à l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Chapitre 4 - CREDIBE

Article 123

L'article 123, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, ordonner à la Société fédérale de participation de prendre toutes les mesures utiles dans le cadre de la gestion de la société anonyme CREDIBE".

⁽¹¹⁾ Article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Selon l'exposé des motifs,

"L'article 123 entend donner au Roi la possibilité d'ordonner à la Société fédérale de participation de prendre toutes les mesures utiles en vue de la réalisation des actifs de CREDIBE, de la cession des actions de cette société ou des transactions impliquant une réduction de la dette de Maastricht".

Il est rappelé que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur et le Roi, l'objet de l'habilitation consentie au Roi doit être défini par la loi elle-même aussi précisément que possible, de préférence en indiquant les conditions dans lesquelles cette délégation peut être mise en oeuvre.

En ne spécifiant pas, dans le texte même, la nature des mesures utiles qui peuvent être prises, la délégation accordée est trop large. Elle excède en tout état de cause les délégations qui sont classiquement attribuées au Roi en matière de privatisations ⁽¹²⁾.

En outre, tel que le texte est rédigé, il n'apparaît pas clairement si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'habiliter le Roi à déterminer les mesures qu'il juge utiles d'ordonner à la Société fédérale de participations, ou si, au contraire, l'intention est de laisser à cette société un pouvoir discrétionnaire sur les mesures qu'elle jugera utiles de prendre. Il va sans dire qu'une telle délégation serait encore moins compatible avec les principes constitutionnels de l'attribution des pouvoirs, et ce même si les mesures en cause étaient soumises à un accord ministériel.

La disposition sera revue pour tenir compte de ces observations.

⁽¹²⁾ Comp. article 2 de la loi du 23 avril 1999 relative à l'éventuelle cession par la Société fédérale de participation de ses actions à l'Office central de Crédit hypothécaire. Voy. l'avis 28.164/2/V, donné le 31 juillet 1998, sur l'avant-projet devenu cette loi du 23 avril 1999 (Doc .parl., Chambre, sess. 97-98, n° 1748/1).

TITRE VII - DISPOSITIONS DIVERSES

Chapitre premier - Modification de la loi du 20 décembre 2001 relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils sont délaissé pendant la guerre 1940-1945

Article 124

La loi du 20 décembre 2001 précitée a créé un droit à dédommagement dont la particularité est qu'il ne peut être exercé que dans un délai d'un an, en vertu de l'article 7, § 1^{er}, de la loi précitée.

S'il est raisonnable de proroger ce délai relativement bref, l'exposé des motifs n'indique pas la raison pour laquelle le législateur devrait abandonner au pouvoir exécutif, le choix de la nouvelle date ultime d'introduction des demandes d'indemnisation.

Comme en convient le fonctionnaire délégué, en raison des conséquences attachées à l'expiration du délai d'introduction des demandes et en raison de la matière réglée par la loi, c'est au législateur que revient la détermination de cette date ultime, sur le vu des justifications que le Gouvernement soumettra à son appréciation. Ce procédé permettra en outre de faire connaître au plus vite la nouvelle date retenue à la lecture de l'article 7, § 1^{er}, de la loi ainsi modifiée.

La sécurité juridique commande aussi de revoir l'article 14, alinéa 2, de la loi du 20 décembre 2001 précitée, pour éviter de créer des difficultés de règlement des indemnités qui seraient octroyées à la suite de demandes introduites pendant la prorogation de délai; l'acompte visé dans cette disposition ne pourrait être versé qu'à l'expiration du délai prorogé d'introduction des demandes de dédommagement.

Les articles 7, § 1^{er}, et 14, alinéa 2, seront revus en conséquence.

Chapitre 2 - E-Government

Articles 125 à 128

Les articles 125 et 126 du projet autorisent sans plus "les pouvoirs publics belges et les fournisseurs de services désignés par eux" à faire usage de la carte d'identité et de la carte d'identité sociale et leur permettent en outre d'accéder au Registre national ainsi qu'à un certain nombre d'autres banques de données.

Il n'apparaît pas de manière suffisamment claire comment la réglementation en projet s'articule avec certains autres éléments de l'ordre juridique tant national qu'international et si les auteurs du projet en ont tenu compte.

Les données visées dans le projet peuvent avoir trait à des personnes physiques. Se pose, dès lors, la question du rapport entre la réglementation en projet et, notamment, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 11 décembre 1998, qui a transposé dans le droit interne la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. La question se pose notamment de savoir si, dans les cas où en adoptant une loi permettant d'accéder à un certain nombre de banques de données contenant des données relatives à des personnes physiques, l'intention est, le cas échéant, de déroger implicitement aux principes fondamentaux inscrits dans la loi du 8 décembre 1992 susvisée ainsi que dans les autres lois concernées, telles que la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

En ce qui concerne la relation entre la réglementation en projet et celle contenue dans la loi du 8 décembre 1992, le Conseil d'Etat, section de législation, attire l'attention sur le fait que la dernière loi a recherché un équilibre, voulu tant par l'article 22 de la Constitution que par un certain nombre de conventions internationales (voyez à cet égard notamment l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

En outre, il peut être déduit des travaux parlementaires relatifs à la loi du 8 décembre 1992 que le législateur de l'époque avait une opinion tranchée quant à la relation qui devait exister entre les principes fondamentaux de la future loi du 8 décembre 1992 et d'autres réglementations spécifiques. Ainsi, le Ministre de la Justice a-t-il déclaré devant la commission compétente de la Chambre des représentants :

"Le projet pose les principes généraux en matière de protection de la vie privée qui s'imposeront à toutes les banques de données tant du secteur privé que du secteur public (...). Aussi, cette réglementation pourra-t-elle être encore complétée par des dispositions spécifiques qui ne pourront cependant pas s'écarter de cette législation de base. Les lois précitées sur la Banque-carrefour de la sécurité sociale, sur le Registre national, sur le crédit à la consommation en sont des exemples" ⁽¹³⁾.

Il est recommandé, dès lors, de clarifier dans le texte du projet la corrélation entre les règles en projet et celles contenues dans la loi du 8 décembre 1992 ainsi que dans les réglementations spécifiques, telles que la loi du 8 août 1983.

Enfin, il est à noter qu'en raison de l'incidence que la réglementation en projet peut avoir sur la vie privée, il est recommandé, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur les articles 125 à 128 du projet.

Chapitre 3 - Cession d'une partie du domaine public sis à Bierset

Articles 129 et 130

Ces deux dispositions autorisent notamment le Ministre de la Défense à céder à la s.a. Société wallonne des Aéroports (SOWAER) une partie du domaine public sis à Bierset.

Au regard de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation n'est pas compétente pour connaître des avant-projets de loi relatifs aux opérations domaniales.

⁽¹³⁾ Doc. parl., Chambre, 1991-92, n° 413/12, 6.

En conséquence, ces deux dispositions du projet de loi ne seront pas examinées.

Chapitre 4 - Modification des articles 578 et 581 du Code judiciaire

Articles 131 et 132 de l'avant-projet

1. Ces dispositions apportent respectivement des modifications aux articles 578, 8°, et 581, 3°, du Code judiciaire qui définissent la compétence ratione materiae des tribunaux du travail.

En vertu de ces deux dispositions, insérées par les articles 149 et 150 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, les tribunaux du travail ont été reconnus compétents pour connaître des contestations fondées sur le Titre V (relatif à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne les conditions de travail et l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle ainsi que l'accès à une profession indépendante) de la loi, précitée, et sur ses arrêtés d'exécution.

Or, par une loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale, le Titre V de la loi du 4 août 1978 a été abrogé, du moins "en ce qui concerne les matières qui sont de la compétence du législateur fédéral" ⁽¹⁴⁾. En outre, une deuxième loi du 7 mai 1999 complétant la première loi, précitée, a modifié notamment les articles 578 et 581 du Code judiciaire en consacrant la compétence des tribunaux du travail pour connaître des contestations fondées sur la loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale (voir les articles 578, 10°, et 589, 9°).

⁽¹⁴⁾ Voir l'article 32 de la loi du 7 mai 1999, précitée.

Ces modifications n'ont cependant pas eu pour effet de supprimer définitivement les dispositions du Titre V de la loi du 4 août 1978, précitée, celles-ci restant en vigueur dans l'ordonnancement juridique des communautés, du moins pour les dispositions relevant de leur compétence.

C'est ainsi que par un décret du 8 mai 2002 relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi, la Communauté flamande a, à son tour, abrogé le Titre V de la loi du 4 août 1978, précité ⁽¹⁵⁾, et a remplacé l'article 581, 3°, du Code judiciaire en spécifiant que les tribunaux du travail sont également compétents pour connaître des "contestations fondées sur l'application du décret relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi et sur ses arrêtés d'exécution" ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾.

Au sujet de ce texte, l'exposé des motifs (p. 70) précise qu'il est permis de se demander

"(...) quel pouvoir décrétoal en est l'auteur et quel juge est compétent pour les contestations découlant de l'application de la loi du 4 août 1978, pour autant que cette loi soit encore d'application, c'est-à-dire dans les matières pour lesquelles le Parlement flamand et le Conseil flamand ne sont pas compétents.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'améliorer le texte en le remplaçant par une disposition qui observe les règles établies par ou en vertu de la Constitution en vue de fixer les compétences distinctes de l'Etat, des Communautés et des Régions".

2. Compte tenu de cette intention, l'article 132 de l'avant-projet est admissible dans la mesure où :

- d'une part, l'article 581, 3°, a), en projet, se fonde sur la compétence de principe réservée par la Constitution au législateur fédéral d'établir les juridictions et de définir leurs attributions;

⁽¹⁵⁾ Voir l'article 20 de ce décret.

⁽¹⁶⁾ Voir l'article 18 de ce décret.

⁽¹⁷⁾ Aucune modification n'a par contre été apportée par le décret à l'article 578, 8°, du Code judiciaire.

- d'autre part, le législateur fédéral, sans faire matériellement usage de sa compétence de principe en la matière ne fait que reproduire, à l'article 581, 3°, b), en projet, et ce, à des fins de sécurité juridique et de meilleure compréhension des dispositions du Code judiciaire, une disposition précédemment adoptée par la Communauté flamande dans le cadre de ses pouvoirs implicites.

3. L'article 131 de l'avant-projet est également admissible dans la mesure où il se fonde aussi sur la compétence de principe du législateur fédéral d'établir les juridictions et de définir leurs attributions ⁽¹⁸⁾.

4. Le Conseil d'Etat attire toutefois l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur la circonstance que ces deux dispositions de l'avant-projet, en tant qu'elles concernent les attributions des tribunaux du travail, doivent faire l'objet de la procédure parlementaire prévue à l'article 77 de la Constitution. L'article 1^{er} de l'avant-projet doit en conséquence revu sur ce point.

Chapitre 5 - Contribution aux frais de la Commission Jeux de Hasard

Article 134 de l'avant-projet

Cette disposition a déjà donné lieu aux avis 34.839/2 et 34.840/2, donnés le 10 février 2003, qui sont joints en annexe du présent avis avec les textes auxquels ils se rapportent ⁽¹⁹⁾.

Articles 137 et 138 de l'avant-projet

⁽¹⁸⁾ En ce qui concerne l'article 578, 8°, b), en projet, du Code judiciaire, il convient d'observer que ce 8°, n'a pas été modifié par le décret du Conseil flamand du 8 mai 2002, précité.

⁽¹⁹⁾ L'avis 34.839/2, donné sur un avant-projet de loi "portant confirmation de l'arrêté royal du 27 décembre 2001 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E" ainsi que l'avis 34.840/2, donné sur un avant-projet de loi "portant confirmation de l'arrêté royal du 20 décembre 2002 relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la commission des jeux de hasard due par les titulaires de licences de classe A, B, C et E".

Ces deux dispositions de l'avant-projet modifient respectivement les articles 58, alinéa 1^{er}, et 60 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. En vertu de l'article 137 de l'avant-projet, il sera désormais possible d'utiliser des cartes de crédit ainsi que des cartes de débit dans les casinos et, en vertu de l'article 138 de l'avant-projet, il ne sera plus interdit aux casinos d'accorder certains avantages à leurs clients comme "des déplacements, des repas, des boissons ou des présents à titre gratuit ou à des prix inférieurs au prix du marché de biens et de services comparables, jusqu'à un montant maximum de 50 euros par semaine et par joueur".

Ces interdictions ont été imposées par le législateur de 1999, tant aux casinos qu'aux autres exploitants de jeux de hasard, en vue d'atteindre un objectif bien précis à savoir lutter contre la dépendance aux jeux de hasard.

Divers recours en annulation ont été introduits contre les dispositions de la loi du 7 mai 1999, précitée, au motif notamment que les limitations qu'elle consacrait à l'exploitation des jeux de hasard violait le principe de la liberté de commerce et d'industrie ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans les différents arrêts qu'elle a rendus, la Cour d'arbitrage ⁽²⁰⁾ a généralement jugé que, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir lutter contre le danger social que représentent les établissements de jeux de hasard, les limitations ainsi mises à l'exploitation de ces jeux n'étaient pas déraisonnables.

Les dispositions de l'avant-projet ne semblent toutefois plus s'inscrire dans la même logique. Le commentaire de ces dispositions souligne notamment que "l'utilisation des cartes de crédit est moderne et est un moyen de paiement notamment fort utilisé par les touristes qui fréquentent nos casinos (...)" ou encore qu'"il est de coutume dans les casinos du monde entier d'offrir, à certaines occasions, un verre ou un petit cadeau (...), l'application stricte, voire trop stricte de cet article s'est avéré excessif et pénalise les établissements belges en favorisant de facto les casinos étrangers exploités à proximité de notre frontière (Pays-Bas, Allemagne, ...)".

Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, il appartient au législateur de pouvoir justifier, objectivement et raisonnablement, les raisons pour

⁽²⁰⁾ Voir notamment l'arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 ainsi que l'arrêt 114/2001 du 20 septembre 2001.

lesquelles il a décidé de lever certaines interdictions pour les casinos et de les maintenir pour les autres établissements de jeux de hasard.

Chapitre 10 - Modification de la loi du 5 juillet 1994 relative au sang et aux dérivés du sang d'origine humaine

Article 151

Selon l'article 3, alinéa 3, en projet, de la loi du 5 juillet 1994 relative au sang et aux dérivés du sang d'origine humaine, le sang et les dérivés du sang sont administrés "conformément à des règles de bonne pratique fixées par le Conseil supérieur d'Hygiène".

L'exposé des motifs mentionne qu'il s'agit en l'occurrence de "recommandations". Compte tenu du fait, notamment, que le pouvoir de fixer des normes ne peut guère être conféré à un autre organe que le Roi ou un ministre, on précisera dans le texte qu'il ne s'agit que de recommandations.

Article 153

Selon l'article 18, alinéa 2, en projet, de la loi du 5 juillet 1994, le Roi peut modifier la quantité (maximale) de plasma prélevée, visée à l'article 17, § 3, de la loi.

Il ressort de l'exposé des motifs que cette compétence ne peut être attribuée qu'aux fins d'adapter la quantité visée à l'évolution des acquis scientifiques. Il est recommandé d'également exprimer cette intention dans le texte du projet.

Chapitre 11 - De la collecte de données concernant les déplacements des travailleurs
entre leur domicile et leur lieu de travail

Articles 154 à 163

Comme le relève la demande d'avis concernant l'avant-projet de loi-programme adressée au Conseil d'Etat, cette disposition a fait l'objet de l'avis de la section de législation 33.734/2/V, du 27 août 2002, ci-annexé. Il y est renvoyé. Pour en faciliter la compréhension, sa publication dans le document parlementaire contenant l'avant-projet de loi-programme, devrait être accompagnée de la reproduction du texte originel de l'avant-projet de loi dont le Conseil d'Etat avait été saisi le 26 juin 2002.

Het advies betreffende titels I, II, IV, hoofdstukken 1 tot 3 en 5 tot 12, en VII, hoofdstukken 2 en 7, werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

L'avis concernant les titres premier, II, IV, chapitres 1 à 3 et 5 à 12, et VII, chapitres 2 et 7, a été donné par la première chambre, composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

A. SPRUYT,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de HH. M. VAN DAMME en J. BAERT.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT en W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeurs, en de HH. J. VAN NIEUWENHOVE en B. WEEKERS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd, en de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de MM. M. VAN DAMME et J. BAERT.

Les rapports ont été présentés par MM. P. DEPUYDT et W. VAN VAERENBERGH, premier auditeurs, et MM. J. VAN NIEUWENHOVE et B. WEEKERS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section, et M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

L'avis concernant les titres I^{er}, IV (chapitre 4), V et VII (chapitres 4 et 5) a été donné par la deuxième chambre, composée de

Het advies betreffende de titels I, IV (hoofdstuk 4), V en VII (hoofdstukken 4 en 5) werd gegeven door de tweede kamer, samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Monsieur
de Heer,

J. KIRKPATRICK,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame,
Mevrouw,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section, Mme P. VANDERNACHT et M. A. LEFEBVRE, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, Mevr. P. VANDERNACHT en de H. A. LEFEBVRE, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld et toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS

Het advies betreffende titel III en titel VII, hoofdstuk 10, werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

L'avis concernant le titre III et le titre VII, chapitre 10, a été donné par la troisième chambre, composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

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

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS en de HH. J. VAN NIEUWENHOVE en W. PAS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd, en de H. G. DE BLEECKERE, referendaris.

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

Les rapports ont été présentés par Mme R. THIELEMANS et MM. J. VAN NIEUWENHOVE et W. PAS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section, et M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

L'avis concernant les titres I^{er}, VI, VII (chapitres 1^{er}, 3, 6, 8, 9 et 11) a été donné par la quatrième chambre, composée de

Het advies betreffende de titels I, VI, VII (hoofdstukken 1, 3, 6, 8, 9 en 11) werd gegeven door de vierde kamer, samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section, Mme P. VANDERNACHT, MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, Mevr. P. VANDERNACHT, de HH. X. DELGRANGE, en L. DETROUX, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS