

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

24 DÉCEMBRE 1981

PROJET DE LOI

attribuant certains pouvoirs
au Roi

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux termes de la déclaration gouvernementale, « le nouveau Gouvernement entrera en fonction au moment le plus difficile des trente dernières années ». Il s'avère indispensable de toute urgence « de réorienter la politique économique et sociale suivie jusqu'à présent ». Notre situation économique et sociale fin 1981 est en effet caractérisée par un chômage très élevé (d'environ 10 % de la population active), par un profond déséquilibre de la balance des paiements courants en 1981 (équivalent à environ 6 % du P. N. B.) et par un déficit structurel des finances publiques (équivalent en 1981 pour l'ensemble des pouvoirs publics à environ 16 % du P. N. B.). Nous nous trouvons donc dans une situation d'urgence. Le Gouvernement est fermement décidé à vaincre ces difficultés actuelles par une politique de redressement effective et efficace. Il fait appel à la confiance du Parlement pour que celui-ci mette à sa disposition, sans tarder, les moyens nécessaires à cet effet. C'est l'objectif du présent projet que le Gouvernement soumet à vos délibérations.

* * *

Article 1^{er}

L'article 1^{er} permet au Roi de prendre par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, toutes les mesures utiles en vue d'assurer le redressement de l'économie, de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de réaliser une politique spécifique de l'emploi et d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Cette attribution de pouvoirs permet au Roi, dans le respect des compétences des Communautés et des Régions, de prendre toutes les mesures légales tendant à réaliser ces objectifs.

Elle doit permettre de réaliser les quatre premiers chapitres de l'accord de gouvernement, étant entendu que les

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

24 DECEMBER 1981

WETSONTWERP

tot toekenning van bepaalde machten
aan de Koning

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Zoals de Regeringsverklaring het zegt, « zal de nieuwe Regering aantreden op het moeilijkste ogenblik van de jongste dertig jaar ». « Een ommezwaai in het tot nog toe gevoerde sociaal-economisch beleid » is onontbeerlijk. Onze economische en sociale toestand wordt einde 1981 inderdaad gekenmerkt door een zeer hoge werkloosheid (ongeveer 10 % van de actieve bevolking), door een fel onevenwicht van de lopende betalingsbalans in 1981 (gelijk aan ongeveer 6 % van het B. N. P.) en door een structureel deficit van de openbare financiën (voor het geheel van de publieke sector in 1981 gelijk aan om en nabij 16 % van het B. N. P.). Wij bevinden ons derhalve in een noodtoestand. De Regering is vastbesloten om de huidige moeilijkheden te overwinnen, door het voeren van een daadwerkelijk en efficiënt herstelbeleid. Zij doet een beroep op het vertrouwen van het Parlement om haar, zonder vertraging, de daartoe nodige middelen ter beschikking te stellen. Daartoe strekt het ontwerp, dat de Regering aan uw beraadslagingen onderwerpt.

* * *

Artikel 1

Artikel 1 laat de Koning toe om, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen te nemen om het herstel van de economie te verzekeren, de gezondmaking en het evenwicht der openbare financiën te realiseren, een specifiek tewerkstellingsbeleid te verwezenlijken en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid te verzekeren.

Deze bevoegdheidsopdracht laat de Koning toe, om, met eerbiediging van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten, alle nodige wettelijke maatregelen te nemen ter verwezenlijking van deze doelstellingen.

Zij moet toelaten de eerste vier hoofdstukken van het regeerakkoord (zie bijlage) te realiseren, met dien verstande

mesures fiscales y reprises sont traitées dans l'article 2 et que les matières suivantes, figurant dans l'accord de gouvernement, ne tombent pas sous l'application de cette loi :

1° la révision des lois d'expansion économique (Chapitre I, 2.1, de l'accord de gouvernement);

2° la politique de concurrence (Chapitre I, 2.5, du même accord);

3° la législation en matière de loyers (Chapitre I, 3.2, du même accord);

4° le statut juridique de la société d'une personne et de l'artisanat-service; l'indemnisation des commerçants lésés par de grands travaux publics; la législation en matière de faillites; la représentation des classes moyennes et des P. M. E. dans tous les organes consultatifs du secteur social et économique (Chapitre I, 3.4, du même accord);

5° la législation sur le bail à ferme et la loi sur les petits héritages (Chapitre I, 3.5, du même accord);

6° la démocratisation de l'économie (Chapitre I, 5, du même accord);

7° une réforme approfondie de la fiscalité des personnes physiques (Chapitre II, 3, du même accord) à l'exclusion des matières énumérées de façon limitative à l'article 2;

8° la législation organique concernant les communes, les provinces, les C. P. A. S. et les associations de communes, à l'exclusion des dispositions relatives au contrôle financier et à la responsabilité financière, et de la disposition reprise à l'article 1^{er}, 9°.

Enfin, en ce qui concerne l'article 1^{er}, 1°, il faut remarquer que parmi les éléments de coûts qui doivent être maîtrisés figurent aussi des matières fiscales énumérées à l'article 2.

L'attribution par le législateur de certains pouvoirs au Roi, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, a déjà fait l'objet de plusieurs lois antérieures attribuant des pouvoirs spéciaux : article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1926; article 1^{er} de la loi du 17 mai 1933; article 1^{er} de la loi du 31 juillet 1934; article 1^{er} de la loi du 1^{er} mai 1939; les articles 15 à 17 de la loi du 12 mars 1957; l'article 75 de la loi du 14 février 1961; article 1^{er} de la loi du 31 mars 1967; article 71 de la loi du 4 août 1978; plusieurs articles de la loi du 5 août 1978; les articles 92 et 146 de la loi du 8 août 1980.

Art. 2

Cet article limite le pouvoir attribué au Roi de prendre les mesures utiles relatives aux matières fiscales énumérées explicitement dans cet article.

Les arrêtés royaux pris en exécution de cet article doivent également être soumis à la ratification du législateur, conformément à l'article 6 de cette loi.

Art. 3

Au premier paragraphe, le Gouvernement exprime sa volonté de soumettre les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément aux conditions prévues par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Comme dans les lois antérieures (voir p. ex. l'art. 154, § 3, alinéa 2, de la loi du 4 août 1978 et l'art. 89, § 4, alinéa 2, de la loi du 5 août 1978), le deuxième paragraphe dispose que les arrêtés à prendre par le Roi en exécution des pouvoirs attribués par la présente loi peuvent, en cas d'urgence, être pris sans devoir solliciter les avis ou atten-

dat de daarin opgenomen fiscale aangelegenheden in artikel 2 worden behandeld en dat de volgende aangelegenheden, die in het regeerakkoord voorkomen, niet onder toepassing van deze wet vallen :

1° de herziening van de wetten op de economische expansie (Hoofdstuk I, 2.1, van het regeerakkoord);

2° het mededingingsbeleid (Hoofdstuk I, 2.5, van het regeerakkoord);

3° de huurwetgeving (Hoofdstuk I, 3.2, van het regeerakkoord);

4° het juridisch statuut van de éénmansvennootschap en van de « ambachtsdienst »; de vergoeding van de handelaars die schade lijden door grote openbare werken; de faillissementswetgeving; de vertegenwoordiging van de middenstand en de K. M. O.'s in alle overlegorganen in de sociale economische sector, (Hoofdstuk I, 3.4, van het regeerakkoord).

5° de pachtwetgeving en de wet op de kleine nalatenschappen (Hoofdstuk I, 3.5, van het regeerakkoord);

6° de democratisering van de economie (Hoofdstuk I, 5, van het regeerakkoord);

7° een grondige hervorming van de personenbelasting (Hoofdstuk II, 3, van het regeerakkoord), met uitzondering van de in artikel 2 limitatief opgesomde aangelegenheden;

8° de organieke wetgeving betreffende de gemeenten, de provincies, de O. C. M. W., en de intercommunales, met uitzondering van de bepalingen betreffende de financiële controle en verantwoordelijkheid en van de in artikel 1, 9°, opgenomen bepaling.

Tenslotte dient in verband met artikel 1, 1°, nog opgemerkt te worden dat tot de elementen van de kostprijs, die moeten beheerst worden, ook fiscale aangelegenheden behoren, die in artikel 2 vermeld zijn.

Een bevoegdheidsopdracht vanwege de wetgever aan de Koning, zoals deze in artikel 1 is bepaald, komt in meerdere vroegere bijzondere wetten voor : artikel 1 van de wet van 16 juli 1926; artikel 1 van de wet van 17 mei 1933; artikel 1 van de wet van 31 juli 1934; artikel 1 van de wet van 1 mei 1939; de artikelen 15 tot 17 van de wet van 12 maart 1957; artikel 75 van de wet van 14 februari 1961; artikel 1 van de wet van 31 maart 1967; artikel 71 van de wet van 4 augustus 1978; meerdere artikelen van de wet van 5 augustus 1978; de artikelen 92 en 146 van de wet van 8 augustus 1980.

Art. 2

In dit artikel wordt de bevoegdheid van de Koning om de nuttige maatregelen betreffende de fiscale aangelegenheden te nemen beperkt tot de in dit artikel uitdrukkelijk opgesomde materies.

De in uitvoering van dit artikel genomen koninklijke besluiten dienen eveneens, overeenkomstig artikel 6 van deze wet, ter bekrachtiging aan de wetgever voorgelegd te worden.

Art. 3

In de eerste paragraaf drukt de Regering haar wil uit om de in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies te onderwerpen overeenkomstig de in de wetten op de Raad van State voorziene voorwaarden.

In de tweede paragraaf wordt, zoals in de vroegere wetten (zie bv. art. 154, § 3, tweede lid van de wet van 4 augustus 1978 en artikel 89, § 4, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1978), bepaald dat de besluiten, door de Koning te nemen in uitvoering van de Hem door deze wet verleende machten, in geval van dringendheid, genomen

dre les propositions prescrits par des dispositions autres que celles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou dans des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le troisième paragraphe attribue au Roi le pouvoir d'assurer l'application des dispositions prises en exécution de la présente loi, par des sanctions, étant entendu que les sanctions pénales ne peuvent excéder un certain maximum. Pareille disposition se retrouve également dans plusieurs lois antérieures (voir p. ex. l'art. 1^{er}, avant-dernier alinéa de la loi du 16 juillet 1926; art. 1^{er}, VII, de la loi du 1^{er} mai 1939; l'art. 4 de la loi du 31 mars 1967; l'art. 154, § 4, de la loi du 4 août 1978; l'art. 89, § 5, de la loi du 5 août 1978; l'art. 94 de la loi du 8 août 1980).

Art. 4

Le premier paragraphe de l'article 4 fixe le délai de validité des pouvoirs attribués au Roi, à savoir le 31 décembre 1982.

La fixation du délai pendant lequel les pouvoirs sont attribués, constitue une disposition que l'on retrouve dans toutes les lois de pouvoirs spéciaux (voir p. ex. l'article 3, premier alinéa, de la loi du 31 mars 1967; l'article 154, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1978; l'article 89, § 1^{er}, de la loi du 5 août 1978). Pendant ce délai, les arrêtés pris en exécution des pouvoirs spéciaux attribués au Roi par les articles 1^{er}, 2 et 3, § 3, peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur; c'est la portée de la disposition reprise au deuxième paragraphe de l'article 4, qui figure également dans toutes les lois de pouvoirs spéciaux (voir p. ex. l'article 3, deuxième alinéa, de la loi du 31 mars 1967; l'article 154, § 3, premier alinéa de la loi du 4 août 1978; l'article 89, § 4, premier alinéa de la loi du 5 août 1978; l'article 93 de la loi du 8 août 1980) et qui contient également le pouvoir de prendre de nouvelles dispositions législatives dans les matières reprises aux articles 1^{er} et 2.

Après l'expiration du délai pendant lequel sont attribués les pouvoirs, les arrêtés pris par le Roi en exécution des pouvoirs spéciaux que Lui attribue la présente loi ne peuvent plus être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi; une disposition telle que celle analogue à celle du troisième paragraphe de l'article 4 se trouve également dans les lois antérieures de pouvoirs spéciaux. Toutefois, il va de soi que le Roi conserve, en vertu de l'article 67 de la Constitution, le droit d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les dispositions relatives à des matières qui relèvent de Sa compétence.

Art. 5

Comme dans les lois antérieures (voir p. ex. l'article 155, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1978 et l'article 89, § 4, quatrième alinéa, de la loi du 5 août 1978), cette disposition attribue au Roi, le pouvoir de coordonner les textes légaux qu'il peut modifier en vertu des pouvoirs attribués par la présente loi, y compris les changements nécessaires dans la rédaction des textes, l'ordre des titres, chapitres, sections et articles et leur division et les références qu'ils contiennent. Le Gouvernement a repris à ce sujet le texte tel qu'il est proposé par le Conseil d'Etat.

Art. 6

Cet article prévoit la ratification par les Chambres législatives des arrêtés royaux pris en exécution de l'article 2.

kunnen worden zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die zijn voorgeschreven door andere bepalingen dan deze die voorzien zijn in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of in de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De derde paragraaf geeft de Koning de bevoegdheid om de toepassing van de in uitvoering van deze wet genomen bepalingen te verzekeren door middel van sancties, met dien verstande dat de strafrechtelijke sancties een bepaald maximum niet mogen overschrijden. Zulke bepaling kwam eveneens in meerdere vroegere wetten voor (zie bv. art. 1, voorlaatste lid, van de wet van 16 juli 1926; art. 1, VII, van de wet van 1 mei 1939; artikel 4 van de wet van 31 maart 1967; art. 154, § 4, van de wet van 4 augustus 1978; art. 89, § 5, van de wet van 5 augustus 1978; art. 94 van de wet van 8 augustus 1980).

Art. 4

De eerste paragraaf van artikel 4 bepaalt de geldigheidsduur van de aan de Koning verleende machten, namelijk tot 31 december 1982.

De aanduiding van de termijn, voor dewelke machten verleend worden, is een bepaling die men in alle bijzondere-machtenwetten terugvindt (zie bijvb. artikel 3, eerste lid, van de wet van 31 maart 1967; artikel 154, § 1, van de wet van 4 augustus 1978; artikel 89, § 1, van de wet van 5 augustus 1978). Gedurende deze termijn kunnen de in uitvoering van de in artikelen 1, 2 en 3, § 3, aan de Koning verleende machten genomen besluiten, de vigerende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen; dit is de draagwijdte van de in de tweede paragraaf van artikel 4 opgenomen bepaling, die men eveneens in alle bijzondere-machtenwetten terugvindt (zie bijvb. artikel 3, tweede lid, van de wet van 31 maart 1967; artikel 154, § 3, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1978; artikel 89, § 4, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1978; artikel 93 van de wet van 8 augustus 1980) en die uiteraard ook de bevoegdheid inhoudt om in de door de artikelen 1 en 2 aangeduide aangelegenheden nieuwe wetgevende bepalingen te nemen.

Na het verstrijken van de termijn, waarvoor de machten zijn toegekend, kunnen de door de Koning in uitvoering van de Hem door deze wet verleende machten genomen besluiten slechts nog door een wet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen; een bepaling zoals deze in de derde paragraaf van artikel 4 treft men eveneens in vroegere bijzondere-machtenwetten aan. Het is echter vanzelfsprekend dat de Koning, op grond van artikel 67 van de Grondwet, het recht behoudt om de bepalingen, die betrekking hebben op aangelegenheden die onder Zijn bevoegdheid vallen, op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

Art. 5

Dit artikel geeft de Koning, zoals in vroegere wetten (zie bijv. art. 155, § 1, van de wet van 4 augustus 1978 en art. 89, § 4, vierde lid, van de wet van 5 augustus 1978) de bevoegdheid om de wetteksten, die Hij in uitvoering van de Hem door deze wet verleende machten mag wijzigen, te coördineren, hierin inbegrepen het aanbrengen van de nodige veranderingen in het opstellen der teksten, in de volgorde der titels, hoofdstukken, afdelingen en artikelen en hun afdelingen, en in de verwijzingen die ze inhouden. De Regering nam terzake de door de Raad van State voorgestelde tekst over.

Art. 6

Dit artikel voorziet in de bekrachtiging door de Wetgevende Kamers voor wat betreft de in de uitvoering van

A défaut d'une telle ratification avant la date prévue par la loi, ces arrêtés cessent de produire leurs effets au 1^{er} janvier 1984. A cet effet, le Gouvernement déposera un projet de loi avant le 31 janvier 1983.

Art. 7

Tout comme les lois antérieures de même nature (art. 1^{er}, dernier alinéa, de la loi du 16 juillet 1926, l'art. 2 de la loi du 17 mai 1933; l'art. 2, premier alinéa de la loi du 31 juillet 1934; l'art. 2, deuxième alinéa de la loi du 1^{er} mai 1939; l'art. 5 de la loi du 1^{er} mars 1967; l'art. 154, § 2 de la loi du 4 août 1978; l'article 89, § 2, premier alinéa de la loi du 5 août 1978), le présent article prévoit qu'il sera fait rapport aux Chambres avant le 30 juin 1983 sur les mesures prises en application de la présente loi.

Art. 8

Cet article fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Lors de la rédaction de ce projet de loi, le Gouvernement a tenu compte des remarques formulées par le Conseil d'Etat.

Le Premier Ministre,

W. MARTENS

Le Vice-Premier Ministre,

J. GOL

Le Vice-Premier Ministre,

W. DE CLERCQ

Le Vice-Premier Ministre,

Ch.-F. NOTHOMB

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 21 décembre 1981, d'une demande d'avis sur un projet de loi « attribuant certains pouvoirs au Roi », a donné le 23 décembre 1981 l'avis suivant :

Observation préalable

Par sa lettre du 21 décembre 1981, le Premier Ministre a sollicité l'avis du Conseil d'Etat, section de législation « bij uiterste hoogdringendheid ».

Dans semblables conditions, le Conseil d'Etat n'a pas pu se livrer à un examen approfondi de l'avant-projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi.

C'est sous cette réserve que sont présentées les observations qui suivent.

artikel 2 genomen koninklijke besluiten. Bij gebrek van deze bekrachtiging vóór de door de wet bepaalde datum, komen deze koninklijke besluiten te vervallen met ingang van 1 januari 1984. Met het oog hierop zal de Regering een wetsontwerp indienen vóór 31 januari 1983.

Art. 7

Zoals in vroegere wetten van dezelfde aard (art. 1, laatste lid, van de wet van 16 juli 1926, art. 2 van de wet van 17 mei 1933; art. 2, eerste lid, van de wet van 31 juli 1934; art. 2, tweede lid, van de wet van 1 mei 1939; art. 5 van de wet van 31 maart 1967; art. 154, § 2 van de wet van 4 augustus 1978; art. 89, § 2, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1978) wordt bepaald dat vóór 30 juni 1983 bij de Kamers verslag moet worden uitgebracht over de in toepassing van deze wet genomen maatregelen.

Art. 8

Dit artikel bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet.

De Regering heeft bij het opstellen van dit wetsontwerp rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State.

De Eerste Minister,

W. MARTENS

De Vice-Eerste Minister,

J. GOL

De Vice-Eerste Minister,

W. DE CLERCQ

De Vice-Eerste Minister,

Ch.-F. NOTHOMB

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 21^e december 1981 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over en ontwerp van wet « tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning », heeft de 23^e december 1981 het volgende advies gegeven :

Voorafgaande opmerking

Bij brief van 21 december 1981 heeft de Eerste Minister « bij uiterste hoogdringendheid » het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, gevraagd.

De Raad van State is onder die omstandigheden niet in een grondig onderzoek kunnen treden van het voorontwerp van wet tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning.

Onder dat voorbehoud worden de hiernavolgende opmerkingen naar voren gebracht.

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} désigne les matières où le Roi sera habilité, pour une durée déterminée, à prendre toutes mesures jugées utiles « afin d'assurer le redressement économique et financier et la diminution des charges publiques, et la création d'emplois ». Les dispositions de l'article 3 montrent qu'il s'agit là de pouvoirs qu'il est convenu d'appeler pouvoirs spéciaux.

Les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux ne sont plus tellement inhabituelles dans notre système politique. La doctrine et la jurisprudence sont, à présent, pratiquement unanimes à considérer que c'est dans l'article 78 de la Constitution qu'il faut en chercher la justification juridique.

De même, il est généralement admis que les arrêtés pris sur la base d'une loi de pouvoirs spéciaux ne sont pas des actes législatifs et qu'en application de l'article 107 de la Constitution, le juge peut et doit vérifier au moins leur conformité à la loi dont ils sont l'exécution (Cass., 3 mai 1974, *Pas.* 1974, I, 910; Conseil d'Etat, arrêt n° 13 047 du 25 juin 1968).

Il suit de cette double constatation que les pouvoirs spéciaux attribués au Roi doivent être définis avec beaucoup de précision. L'article 78 dispose, en effet, que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent « formellement » la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. D'autre part, il ne saurait être question d'un contrôle juridictionnel effectif, comme le prévoit l'article 107 de la Constitution, que lorsque la loi de pouvoirs spéciaux trace les limites de l'habilitation avec la rigueur qui s'impose.

Cette rigueur, le projet ne la présente pas toujours à un degré suffisant. En matière d'assainissement des finances publiques (art. 1^{er}, 5^o), le projet tente de mieux définir le pouvoir spécial attribué au Roi, en indiquant, outre l'objectif à atteindre, l'objet de ce pouvoir à l'aide d'exemples, procédé manifestement insuffisant. Mais c'est surtout en ce qui concerne la résorption du chômage (art. 1^{er}, 7^o) et l'équilibre financier de la sécurité sociale (art. 1^{er}, 10^o) que le texte ne permet pas ou ne permet que malaisément de mesurer l'étendue exacte des pouvoirs spéciaux dont le Roi sera investi. Sans doute, l'exposé des motifs se réfère-t-il à l'accord de gouvernement qui y est annexé. Mais en admettant même que l'accord de gouvernement puisse de ce fait, en dépit de sa finalité différente, être considéré comme faisant partie intégrante de l'exposé des motifs, il n'en reste pas moins que le commentaire donné dans l'exposé qui accompagne un projet de loi, s'il est utile en cas de difficulté d'interprétation, pour déterminer et pour expliquer la volonté du législateur, ne saurait servir à compléter la règle établie par la loi ou, comme c'est le cas ici, à lui donner un contenu concret.

Le commentaire relatif à l'article 1^{er} montre d'ailleurs assez, à lui seul, que l'accord de gouvernement n'est pas un terme de référence en tous points fiable pour déterminer l'ampleur des pouvoirs spéciaux : il énumère nominativement une série d'objets qui, en dépit du texte de l'accord de gouvernement, sont exclus des matières pour lesquelles des pouvoirs spéciaux sont demandés. Et encore, en ce qui concerne l'une de ces matières (art. 1^{er}, 6^o), ce commentaire engendre-t-il plus de confusion qu'il n'apporte de clarté (page 1bis, 8^o).

La conclusion, dès lors, est la suivante : pour que le juge soit en mesure d'exercer le contrôle auquel l'article 107 de la Constitution l'oblige à soumettre les actes du pouvoir exécutif il importe de faire, dans le texte même de la loi, toute la clarté voulue non seulement sur les objectifs à réaliser mais aussi sur les matières visées, le cas échéant en spécifiant ce qui, pour la matière considérée, entre ou n'entre pas dans le cadre des pouvoirs spéciaux attribués.

2. Le fait que les lois de pouvoirs spéciaux trouvent leur justification juridique dans l'article 78 de la Constitution a également pour corollaire que les dispositions légales qui attribuent des pouvoirs spéciaux doivent être interprétées de manière restrictive (Cass. 19 janvier 1959, *Pas.* 1959, 495). Un exemple illustrera la portée de cette observation.

Aux termes de l'article 1^{er}, 8^o, le Roi peut « assouplir » les conditions de l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat. Appliquée à cette disposition, la règle de l'interprétation restrictive revient à dire que le pouvoir spécial attribué au Roi est limité à l'assouplissement des réglementations existantes en matière d'accès aux professions réglementées. Or, le même pouvoir est déjà conféré au Roi par l'article 45 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, moyennant consultation préalable, il est vrai, du Conseil supérieur des classes moyennes.

Dans ces conditions, le seul objet de la disposition du 8^o, est de préciser qu'en vertu de l'article 4, § 2, le Roi n'est pas tenu, en cas d'urgence, de solliciter l'avis du Conseil supérieur des classes moyennes.

3. A l'article 1^{er}, 3^o, du projet, il est fait référence à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Artikel 1

1. In artikel 1 worden de aangelegenheden vermeld waarvoor voor een tijd aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om de maatregelen te nemen die nuttig worden geacht voor « het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten en het scheppen van werkgelegenheid ». Uit het bepaalde in artikel 3 blijkt dat het gaat om wat gebruikelijk bijzondere machten wordt genoemd.

Wetten waarbij aan de Koning bijzondere machten worden toegerekend, zijn niet meer zo ongewoon in ons staatsbestel. Rechtsleer en rechtspraak zijn thans vrij eensgezind om de juridische verantwoording ervan te ontleenen aan artikel 78 van de Grondwet.

Algemeen aanvaard is ook dat de besluiten die op grond van een bijzondere-machtenwet worden vastgesteld, geen legislatieve akten zijn en door de rechter, met toepassing van artikel 107 van de Grondwet, minstens aan de wet waarvan zij een uitvoering zijn, kunnen en moeten getoetst worden (Cass. 3 mei 1974, Arr. Verbr. 1974; Raad van State, arrest n° 13.047 van 25 juni 1968).

Uit die dubbele vaststelling volgt dat de bijzondere machten welke aan de Koning worden toegewezen, met grote precisie dienen omschreven te worden. Artikel 78 van de Grondwet stelt immers dat de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem « uitdrukkelijk » toekennen, terwijl er van een reële jurisdictionele controle als bedoeld in artikel 107 van de Grondwet slechts sprake kan zijn als de bijzondere-machtenwet met passende duidelijkheid de grenzen van de verleende machtiging bepaalt.

In het ontwerp is die duidelijkheid niet altijd in voldoende mate aanwezig. Met betrekking tot de gezondmaking van de openbare financiën (art. 1, 5^o) wordt getracht de bijzondere bevoegdheid van de Koning nader te omschrijven door naast het te bereiken doel bij wege van voorbeelden, wat uiteraard niet kan volstaan, naar het onderwerp van de bevoegdheid te verwijzen. Doch vooral met betrekking tot de opslorping van de werkloosheid (art. 1, 7^o) en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (art. 1, 10^o) kan niet of zeer moeilijk uit de tekst worden afgeleid tot waar de bijzondere bevoegdheid van de Koning zal reiken. Wel wordt in de memorie verwezen naar het in bijlage gevoegde regeerakkoord. Aangenomen dat daardoor, ondanks een andere finaliteit, het regeerakkoord als van de memorie van toelichting integrerend deel uitmakend mag worden beschouwd, is het zo dat de toelichting in een bij een wetsontwerp gevoegde memorie wel dienstig is om in geval van interpretatiemoeilijkheid de wil van de wetgever te achterhalen en uit te leggen, doch niet om de regel van de wet aan te vullen of, zoals in dit geval, een concrete inhoud te geven.

Overigens wordt door de toelichting die bij artikel 1 is verstrekt reeds voldoende aangetoond dat het regeerakkoord niet sluitend deugdelijk is om de omvang van de bijzondere machten vast te stellen : in die toelichting worden met naam een aantal aangelegenheden opgesomd die ondanks de tekst van het regeerakkoord niet begrepen zijn in de materies waarvoor bijzondere machten worden gevraagd. En dan nog strekt die toelichting betreffende een aangelegenheid waarvoor wel bijzondere machten worden gevraagd (art. 1, 6^o) meer tot verwarring dan tot verduidelijking (blad 1bis, 8^o).

Het besluit is dan ook dat, om de rechter toe te laten de controle uit te oefenen waartoe hij door artikel 107 van de Grondwet met betrekking tot de handelingen van de uitvoerende macht gehouden is, in de tekst van de wet zelf de nodige duidelijkheid moet worden verstrekt niet alleen wat de te bereiken doeleinden betreft, doch ook wat de aangelegenheid betreft, zo nodig met omschrijving van wat met betrekking tot de vermelde aangelegenheid al dan niet binnen de grenzen van de verleende bijzondere machten valt.

2. Uit het feit dat bijzondere-machtenwetten hun juridische verantwoording ontleenen aan artikel 78 van de Grondwet, volgt nog dat wetsbepalingen waarbij bijzondere machten worden toegekend beperkend dienen te worden uitgelegd (Cass. 19 januari 1959, Arr. Verbr. 1959, 397). Een voorbeeld mag de draagwijdte hiervan illustreren.

Volgens het bepaalde in artikel 1, 8^o, kan de Koning de voorwaarden voor het uitoefenen van de beroepsactiviteiten in de kleine en middelgrote handels- en ambachtelijke ondernemingen « versoepelen ». Met toepassing van de regel van de beperkende uitlegging, komt die regel erop neer dat de bijzondere macht van de Koning beperkt is tot het versoepelen van bestaande reglementeringen omtrent de toegang van geregelde beroepen. Een zelfde bevoegdheid is de Koning reeds verleend in artikel 45 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, zij het met raadpleging van de Hoge Raad voor de Middenstand.

Het enige voorwerp van het bepaalde in 8^o is bijgevolg dat krachtens artikel 4, § 2, ingeval van dringendheid de Koning niet tot raadpleging van de Hoge Raad voor de Middenstand gehouden is.

3. Artikel 1, 3^o, van het ontwerp verwijst naar artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Le texte visé par cette référence est manifestement celui qui a pour objet de réserver à la compétence de l'autorité nationale, moyennant l'avis des Exécutifs régionaux, « les secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue ». Ce texte, effectivement numéroté 1^o, fait partie de l'alinéa qu'introduit l'adverbe « Toutefois ».

Or, ledit alinéa n'est pas l'alinéa 2 du n^o VI, contrairement aux apparences. Il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi spéciale qu'il ne déroge qu'au seul 4^o (l'expansion économique régionale) avec lequel il a été joint à ce n^o VI à la suite d'un regroupement des dispositions relatives à la compétence des Régions, opéré par le Gouvernement, à la demande de plusieurs membres de la Commission du Sénat, en vue de placer ces dispositions dans un ordre plus logique (1).

L'alinéa introduit par l'adverbe « Toutefois » est donc, en réalité, la deuxième partie du 4^o et il serait plus exact d'y faire référence dans les termes suivants : « ... des secteurs considérés par l'article 6, § 1^{er}, VI, 4^o, deuxième partie, 1^o, de la loi spéciale ... ».

4. En vertu des dispositions de l'article 1^{er}, 11^o, le Roi peut prendre les mesures nécessaires en vue de « réprimer les fraudes fiscales et sociales ».

La répression des fraudes fiscales est une matière d'ordre fiscal. L'habilitation y relative doit dès lors être reportée à l'article 2.

Quant aux fraudes sociales, les attributions qui s'y rapportent paraissent déjà comprises, pour une large part, dans les dispositions des 7^o et 10^o relatives à la résorption du chômage et à l'équilibre financier de la sécurité sociale. Si d'autres matières étaient également visées, comme par exemple la modification de la législation sur le travail ou sur le travail noir, il y aurait intérêt à le dire expressément dans le texte du projet.

Enfin, le membre de phrase « sans préjudice des articles 1^{er} à 100bis du Code pénal » est destiné à mettre en évidence que le Roi n'est pas compétent pour arrêter des dispositions pénales qui s'écarteraient de celles qui sont contenues dans le Livre premier du Code pénal.

5. Ainsi qu'il sera observé dans la suite du présent avis, le projet de loi de pouvoirs spéciaux soumis à l'avis du Conseil d'Etat doit, de toute évidence, se lire à la lumière des compétences que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribuent aux Communautés et aux Régions. Les arrêtés à prendre en application de la loi de pouvoirs spéciaux devront par conséquent avoir égard à cette répartition des compétences.

Articles 2 et 6

L'article 2 dispose comme suit :

« Le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de modifier ou compléter la législation relative aux impôts, taxes, droits, et redevances, notamment reviser l'assiette, le mode de perception et le taux des impôts, et remanier la procédure administrative dans les matières suivantes :

- 1^o l'impôt des sociétés, en ce compris les amortissements;
- 2^o les impôts sur les personnes physiques, à savoir :
 - a) les amortissements;
 - b) l'imposition collective des époux et de leurs enfants;
 - c) l'harmonisation du régime fiscal des revenus du travail et des revenus de remplacement;
 - d) l'encouragement à l'achat ou à la souscription d'actions de sociétés belges;
 - e) l'encouragement à l'établissement des jeunes comme indépendants;
- 3^o tant pour ce qui concerne l'impôt des sociétés que celui des personnes physiques :
 - la modification du système des intérêts de retard;
 - lors de la création de nouveaux emplois, la constitution d'une réserve immunisée d'impôt en vue de couvrir le passif social dû à un licenciement ultérieur éventuel;
 - la modification du système des versements fiscaux anticipés;
- 4^o le régime de la T. V. A. dans le secteur de la construction;
- 5^o l'impôt sur les biens immobiliers non bâtis;
- 6^o le régime fiscal relatif aux transactions portant sur l'or et les œuvres d'art;
- 7^o le régime fiscal des investissements tendant à économiser l'énergie ».

(1) Sénat, S. E. 1979, Doc. n^o 261/2, pp. 95 et 133.

Met die verwijzing wordt kennelijk de tekst bedoeld die de « sectoren waar een nationaal sectorieel beleid erkend is » in handen van de nationale wetgever houdt met advies vanwege de Gewestsexecutieven. Die tekst, die inderdaad als 1^o genummerd is, behoort tot het lid dat ingeleid wordt met het bijwoord « Echter ».

Dat lid nu is, anders dan het er de schijn van heeft, niet het tweede lid van nr. VI. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt duidelijk dat het alleen afwijkt van het bepaalde onder 4^o (de gewestelijke economische expansie), waarmee het bij dat nr. VI is gevoegd toen de Regering, ingaande op de wenk van een aantal leden van de Senaatcommissie, de bepalingen over de bevoegdheid van de Gewesten hergroepeerde om ze in een logischer volgorde te plaatsen (1).

Het lid dat ingeleid wordt met het bijwoord « Echter » is dus in werkelijkheid het tweede deel van de tekst onder 4^o. Het ware dan ook juist er in de volgende bewoordingen naar te verwijzen : « ... van de sectoren die door artikel 6, § 1, VI, 4^o, tweede deel, 1^o, van de bijzondere wet... ».

4. Naar luid van het bepaalde in artikel 1, 11^o, kan de Koning de nodige maatregelen nemen om « de fiscale en de sociale fraude te bestrijden ».

Het bestrijden van de fiscale fraude is een aangelegenheid van fiscale aard. De desbetreffende opdracht dient dan ook naar artikel 2 te worden overgeheveld.

Wat de sociale fraude betreft, voor een ruim deel lijkt de desbetreffende bevoegdheid reeds begrepen te zijn in het bepaalde onder 7^o en 10^o betreffende de opslorping van de werkloosheid en het financieel evenwicht van de sociale zekerheid. Mochten nog andere aangelegenheden bedoeld zijn, als bijvoorbeeld een wijziging van de arbeidswetgeving of die betreffende het sluiwerk, dan zou het geraden zijn zulks uitdrukkelijk in de tekst te vermelden.

Uit de zinsnede « onverminderd de artikelen 1 tot 100bis van het Strafwetboek » moet, ten slotte, blijken dat het niet tot de bevoegdheid van de Koning behoort strafbepalingen vast te stellen die zouden afwijken van die welke in Boek I van het Strafwetboek zijn vervat.

5. Zoals verder in dit advies nog wordt opgemerkt, moet het voor advies voorgelegde ontwerp van bijzondere-machtenwet uiteraard worden gelezen in het licht van de bevoegdheden die door de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten zijn toebedeeld. De besluiten die met toepassing van de bijzondere-machtenwet zullen worden genomen, zullen dan ook met die bevoegdheidsverdeling rekening moeten houden.

Artikelen 2 en 6

Artikel 2 bepaalt :

De Koning, kan bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen teneinde de wetten betreffende de belastingen, taksen, rechten en cijzen te wijzigen of aan te vullen, onder meer de grondslag, de wijze van inning en het bedrag van de belastingen te herzien en de administratieve procedure omwerken in de volgende aangelegenheden :

- 1^o de vennootschapsbelasting, met inbegrip van de afschrijvingen;
- 2^o de personenbelastingen, te weten :
 - a) de afschrijvingen;
 - b) de gezamenlijke belasting van de echtgenoten en hun kinderen;
 - c) de harmonisering van het fiscaal stelsel van de inkomens uit arbeid en de vervangingsinkomens;
 - d) de aanmoediging tot aankoop van of inschrijving op aandelen van Belgische vennootschappen;
 - e) de aanmoediging van de vestiging van jongeren als zelfstandigen;
- 3^o zowel wat de vennootschapsbelasting als de personenbelasting betreft :
 - de wijziging van het stelsel van de verwijlrentesten;
 - bij het scheppen van nieuwe werkgelegenheid, het aanleggen van een geïmmuniseerde belastingreserve met het oog op het dekken van het sociaal passief te wijten aan een eventuele latere afdanking;
 - de wijziging van het stelsel van de fiscale voorafbetalingen;
- 4^o het stelsel van de B. T. W. in de bouwsector;
- 5^o de belasting op de onbebouwde onroerende goederen;
- 6^o het fiscaal stelsel betreffende de verhandelingen van goud en kunstwerken;
- 7^o het fiscaal stelsel van de energiebesparende investeringen.

(1) Senaat, B. Z. 1979, Gedr. St. nr. 261/2, blz. 95 en 133.

L'article 6 porte que le Gouvernement devra déposer, avant le 31 janvier 1983, un projet de loi ayant pour objet de confirmer les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 2 de la loi en projet, c'est-à-dire les arrêtés concernant les impôts :

A. Dès les premières décennies de l'Indépendance nationale, le législateur a — dans des matières pour lesquelles la Constitution lui donne cependant une compétence exclusive — conféré au Roi le pouvoir de prendre des dispositions déterminées, parfois d'une importance limitée, parfois d'une importance plus grande. Dans d'assez nombreux cas, les lois d'habilitation ont prescrit que les arrêtés royaux dont elles autorisaient l'adoption seraient soumis au législateur, auquel il appartiendrait de « confirmer » ou non ces arrêtés (1) (2). L'attitude du législateur paraît s'expliquer par la double considération suivante : d'une part, le législateur a estimé ne pas être en mesure d'établir lui-même les dispositions nécessaires notamment parce que leur adoption avait un caractère d'extrême urgence et, en outre, ne pouvait se faire avec la publicité qui caractérise l'élaboration de la loi (3); d'autre part, compte tenu de cet empêchement dont il se jugeait fondé à reconnaître l'existence, pour concilier, dans toute la mesure du possible, les habilitations qu'il conférerait au Roi, avec les articles de la Constitution, le législateur a voulu se réserver la décision finale en soumettant les arrêtés royaux à confirmation (4).

Des habilitations ainsi assorties d'une exigence de confirmation ont été assez fréquentes en matière d'impôts indirects.

On trouve déjà un exemple du procédé dans l'article 2 de la loi du 21 mars 1846 relative à la publication d'un tarif officiel des douanes et dans le nouvel article 34 inséré dans la loi du 6 août 1849 sur le transit, par la loi du 3 mars 1851.

On peut encore citer parmi d'autres exemples : a) l'article 1^{er} de la loi du 10 juin 1920 relative à l'application du tarif des douanes; b) l'article 2 de la loi du 5 septembre 1947 qui approuve la Convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas; c) l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises (5) (6).

B. Depuis 1926, diverses lois de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires ont conféré, pour des périodes limitées, de larges habilitations au Roi. Ces lois ont donné lieu, au sein des Chambres législatives, à un examen préalable fort attentif de leur compatibilité avec la Constitution. Elles ont suscité, sur ce point, de très nombreuses études doctrinales.

Dans son arrêt du 3 mai 1974 (Pas. 1974, I, 911) déjà cité plus haut (7) (8), la Cour de cassation a déclaré que « l'article 78 de la Constitution permet qu'une loi particulière portée en vertu de la Constitution même étende l'exercice du pouvoir réglementaire du Roi au delà des limites fixées par l'article 76 de la Constitution ».

De nombreux auteurs contestent qu'une telle extension du pouvoir réglementaire du Roi puisse aller jusqu'à conférer au Roi des habilitations en des matières qui, selon la Constitution, sont de la compétence propre du législateur, telles que la détermination des bases de l'impôt (9).

(1) Les premières lois emploient le terme « approuver », auquel les lois postérieures substitueront le terme « ratifier » et, le plus souvent, le terme « confirmer ».

(2) Sur le procédé indiqué, voir J. Masquelin « Les procédés de législation », Ann. Dr. 1960, pp. 375-408, spécialement pp. 388 et sqq.

(3) Voir, dans le même sens, à propos des lois de pouvoirs spéciaux de 1926 et de 1935, « La Réforme de l'Etat », Tome I, p. 85.

(4) O. Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, Tome III, p. 280, Liège, Dessain; Paris, Giard et Brière, 1911.

(5) Dont le texte a été établi par l'arrêté royal de coordination du 18 juillet 1977, confirmé par la loi du 6 juillet 1978.

(6) Comparer avec le système de mesures provisoires organisé, en matière de droits d'accise, par l'article 13 de la même loi.

(7) Présent avis, page 20.

(8) Voir également Cassation 25 juin 1974, Pas. 1974, I, 1114 et 6 septembre 1974, Pas. 1975, I, 15.

(9) Par exemple :

W. J. Ganshof van der Meersch, L'impôt et la loi. Hommage à Victor Gothot, pp. 308-319, Faculté de droit de Liège, 1962;

J. Masquelin, « La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux », Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat, 1969, pp. 1-34, spécialement pp. 20-21;

J. Sarot, La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945, spécialement pp. 305-307, Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant, Paris, L. G. D. J., 1972;

A. Van Welkenhuyzen, « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », J. T., 1974, spécialement p. 584;

Y. Lejeune et H. Simonart, « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », Ann. dr., 1980, spécialement pp. 371-375.

Artikel 6 bepaalt dat de Regering vóór 31 januari 1983 een wetsontwerp tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van artikel 2 van de ontwerp-wet, dit wil zeggen van de belastingbesluiten, zal hebben in te dienen.

A. Reeds in de eerste decennia van 's Lands onafhankelijkheid, heeft de wetgever — voor aangelegenheden waarvoor de Grondwet hemzelf nochtans uitsluitend bevoegd maakt — de Koning gemachtigd bepaalde maatregelen te nemen, nu eens met een beperkte dan weer met een ruimere draagwijdte. In vele gevallen bepaalden de machtigingswetten dat de koninklijke besluiten die op grond van die wetten konden worden genomen, aan de wetgever zouden worden voorgelegd, die ze dan al dan niet zou « bekrachtigen » (1) (2). De houding van de wetgever lijkt te verklaren uit een tweeledige overweging : enerzijds heeft hij gemeend de vereiste bepalingen niet zelf te kunnen vaststellen omdat er uiterste spoed mee gemoeid was en mede omdat dit niet kon gebeuren met de openbaarheid die kenmerkend is voor de totstandkoming van de wet (3); anderzijds, rekening houdend met dat verhinderd zijn, waarvan hij het bestaan op goede gronden meende te moeten erkennen, heeft de wetgever, teneinde de machtigingen die hij aan de Koning verleende zoveel mogelijk te verzoenen met de artikelen van de Grondwet, de eindbeslissing aan zich willen houden met het voorschrift dat de koninklijke besluiten hem ter bekrachtiging dienen te worden voorgelegd (4).

Dergelijke machtigingen die gepaard gingen met een eis van bekrachtiging zijn vrij vaak voorgekomen inzake indirecte belastingen.

Een voorbeeld hiervan vindt men reeds in de wet van 21 maart 1846 betreffende de bekendmaking van een officieel douanetarief en in het nieuwe artikel 34 dat in de wet van 6 augustus 1849 op het transitoverkeer is ingevoegd door de wet van 3 maart 1851.

Andere voorbeelden zijn : a) artikel 1 van de wet van 10 juni 1920 betreffende de toepassing van het douanetarief; b) artikel 2 van de wet van 5 september 1947 houdende goedkeuring van de douane-overeenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland; c) artikel 11 van de algemene wet inzake douane en accijnzen (5) en (6).

B. Sedert 1926 hebben verscheidene bijzondere-machtenwetten of buitengewone-machtenwetten voor beperkte periodes, ruime bevoegdheden aan de Koning verleend. De bestaanbaarheid van die wetten met de Grondwet is in de Wetgevende Kamers vooraf zeer zorgvuldig bekeken. In dat opzicht zijn die wetten ook in de rechtsleer herhaaldelijk studieobject geweest.

In zijn eerder vermeld arrest van 3 mei 1974 (Arr. Verbr., 1974, 967) (7) (8) heeft het Hof van Cassatie gesteld : « ingevolge artikel 78 van de Grondwet kan een bijzondere wet, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, de uitoefening van de verordenende macht van de Koning buiten de door artikel 67 van de Grondwet gestelde grenzen uitbreiden ».

Menig auteur berwist dat een dergelijke uitbreiding van 's Konings verordenende bevoegdheid zover kan gaan dat hem bevoegdheid wordt gegeven in aangelegenheden die, volgens de Grondwet, tot de eigen bevoegdheid van de wetgever behoren, zoals het bepalen van de grondslagen van de belasting (9).

1) In de eerste wetten werd het woord « goedkeuren » gebruikt, in latere wetten werd dat meestal « bekrachtigen » soms ook « bevestigen ».

2) Zie in verband met de gevolgde werkwijze, J. Masquelin « Les procédés de législation », Ann. Dr. 1960, blz. 375-408, inzonderheid blz. 388 vv.

3) Zie, in dezelfde zin, in verband met de wetten op de bijzondere machten van 1926 en 1935, « La Réforme de l'Etat », Deel I, blz. 85.

4) O. Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, Deel III, pag. 280, Luik, Dessain; Parijs, Giard et Brière, 1911.

5) Waarvan de tekst is vastgesteld bij het koninklijk besluit tot coördinatie van 18 juni 1977, bekrachtigd door de wet van 6 juli 1978.

6) Vergelijk met het stelsel van voorlopige maatregelen waarin inzake accijnzen is voorzien door artikel 13 van dezelfde wet.

7) Zie dit advies, blz. 2.

8) Zie ook Cass. 25 juni 1974, Arr. Verbr. 1974, 1207 en 6 september 1974, Arr. Verbr. 1975, I, 23.

9) Zie bijvoorbeeld :

W. J. Ganshof van der Meersch, L'impôt et la loi. Hommage à Victor Gothot, pp. 308-319, Faculté de droit de Liège, 1962;

J. Masquelin « La fonction réglementaire et les pouvoirs spéciaux » Rec. jur. dr. adm. et Cons. d'Etat 1969, blz. 1-34, inzonderheid blz. 20-21;

J. Sarot, La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945, inzonderheid blz. 305-307, Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, Bruylant; Paris L. G. D. J. 1972;

A. Van Welkenhuyzen « L'attribution de pouvoirs spéciaux et le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », J. T. 1974, inzonderheid blz. 584;

Y. Lejeune et H. Simonart « L'article 78 de la Constitution ou la faculté d'étendre le pouvoir réglementaire royal », Ann. Dr. 1980, inzonderheid blz. 371-375.

On constate néanmoins que dans beaucoup de lois de pouvoirs spéciaux, le législateur a attribué au Roi la prérogative de prendre des dispositions essentielles en matière d'impôts, et ce tant en matière d'impôts directs que d'impôts indirects. Le problème de la comptabilité d'une telle attribution de pouvoir avec la Constitution a été encore discuté d'une manière très développée lors de l'examen du projet devenu la loi du 31 mars 1967 (1).

C. Dès lors que le législateur s'est estimé dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence et qu'il a jugé nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre ces dispositions, le procédé sauvegardant, dans la mesure du possible, les prescriptions de la Constitution et, notamment l'article 110 de celle-ci, a consisté à soumettre à une confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation.

Ce procédé a été utilisé dans deux lois de pouvoirs spéciaux :

a) la loi du 31 juillet 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques.

L'article 2, alinéa 2, de la loi soumet à confirmation précisément les arrêtés royaux pris en matière fiscale.

b) la loi du 1^{er} mai 1939 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue de réaliser l'assainissement et l'équilibre des finances publiques, de créer des conditions plus favorables au développement de l'économie nationale et de pourvoir à d'autres nécessités urgentes.

Cette loi soumet à confirmation tous les arrêtés royaux dont elle autorise l'adoption.

Plusieurs auteurs préconisent la « clause de confirmation » dans le souci de maintenir le plus largement possible les prérogatives du législateur dans les cas où il confère des pouvoirs spéciaux ainsi que dans le souci de garantir la sécurité juridique. Telle est la position adoptée, notamment par M. P. Wigny (2) et par M. J. Masquelin (3).

D. Dans la mesure où le législateur estimerait que le pays se trouve dans un état de nécessité tel qu'il s'imposerait d'attribuer au Roi des pouvoirs spéciaux en matière fiscale, il faudrait au moins que la loi dispose que les arrêtés pris en cette matière cesseront de produire leurs effets s'ils ne sont pas confirmés à une date que le législateur déterminera.

Le texte pourrait s'inspirer de l'article 87, § 3, de la loi de réforme économique et budgétaire du 5 août 1978.

* * *

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 2 :

1. Selon le délégué du Gouvernement, le remaniement prévu de la procédure administrative doit s'entendre de toutes les procédures gracieuses ou contentieuses en matière fiscale, en ce compris l'instance de réclamation auprès du directeur des contributions directes, mais à l'exclusion de toute instance judiciaire.

Mieux vaudrait donc écrire, dans la phrase liminaire :

« ... et remanier la procédure, à l'exclusion des procédures judiciaires, dans les matières suivantes : ».

2. Le Code des impôts sur les revenus ne connaît pas l'expression « revenu du travail » ni celle de « revenus de remplacement ». Ces divers revenus professionnels sont distingués dans les articles 20 à 33 du Code des impôts sur les revenus. Une référence à ces articles pourrait être faite si elle correspondait aux intentions du Gouvernement.

3. Au 5^o de l'article 2, l'impôt dont il s'agit est celui qui est assis sur les plus-values des biens immobiliers non bâtis, comme il est précisé dans l'accord de gouvernement du 16 décembre 1981, chapitre 1^{er}, n^o 3.2. Il conviendrait que le texte le précise.

Peut-être serait-il plus logique de grouper dans une même rubrique le 5^o et le 3^o.

(1) Voir notamment :

— le rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants par MM. R. Scheyven et L. D'haeseleer, Doc. parl. Ch. sess., 1966-1967, n^o 356/9, pp. 23-33; Pasinomie 1967, pp. 241-248;

— la « note de minorité déposée par les membres socialistes de la commission » (Doc. cité, pp. 232-234). Pasinomie, pp. 278-279;

— la discussion à la séance publique de la Chambre des Représentants du 1^{er} mars 1967 : *Ann. parl.*, 1966-1967 (séance du 1^{er} mars 1967; Pasinomie, pp. 279-287).

(2) *Droit constitutionnel*, n^o 472, p. 634, Bruxelles-Bruylant, 1952.

(3) Art. cité : « La fonction réglementaire ... », p. 34.

Niettemin heeft men de wetgever in talrijke bijzondere-machten-wetten aan de Koning het prerogatief zien verlenen om essentiële bepalingen betreffende belastingen vast te stellen, ter zake zowel van directe als van indirecte belastingen. De vraag omtrent bestaanbaarheid van een dergelijke bevoegdheidsopdracht met de Grondwet is nog uitvoerig aan de orde gekomen bij de behandeling van het ontwerp dat de wet van 31 maart 1967 geworden is (1).

C. Als de wetgever gemeend heeft voorzieningen die de Grondwet voor hem heeft weggelegd niet zelf te kunnen vaststellen en hij het nodig geacht heeft de Koning daartoe te machtigen, heeft de werkwijze die de voorschriften van de Grondwet en inzonderheid artikel 110 in de mate van het mogelijke ontzien heeft, erin bestaan de op grond van de machtiging genomen besluiten ter bekrachtiging aan de wetgever voor te leggen.

Met dat procédé is gewerkt in twee bijzondere-machten-wetten :

a) de wet van 31 juli 1934 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend met het oog op het economisch en financieel herstel en de vermindering van de openbare lasten.

Artikel 2, tweede lid van de wet onderwerpt meer bepaald de koninklijke besluiten vastgesteld in belastingzaken aan bekrachtiging.

b) de wet van 1 mei 1939 waarbij aan de Koning bepaalde machten worden toegekend voor het gezondmaken en in evenwicht brengen van de openbare financiën, het bekomen van gunstiger voorwaarden voor de ontwikkeling van 's Lands economie en het voorzien in andere dringende noodwendigheden.

Deze wet onderwerpt alle koninklijke besluiten die op grond ervan kunnen worden vastgesteld, aan bekrachtiging.

Verscheidene auteurs zijn voorstander van het « bekrachtigingsbeding » reïnde de prerogatieven van de wetgever zo ruim mogelijk te houden in de gevallen waarin hij bijzondere machten verleent alsmede terwille van de rechtszekerheid. Dat is onder meer de stelling van de heren P. Wigny (2) en J. Masquelin (3).

D. Voor zover de wetgever mocht oordelen dat het land zich in een zodanige noodtestand bevindt dat het geboden is de Koning bijzondere machten te verlenen ter zake van belastingen, dan zou de wet op zijn minst moeten bepalen dat de betreffende die aangelegenheid vastgestelde besluiten zullen ophouden uitwerking te hebben indien ze op een door de wetgever te stellen datum niet zijn bekrachtigd.

Voor die tekst zou aansluiting kunnen worden gezocht bij artikel 87, § 3, van de wet van 5 augustus 1978 houdende economische en budgettaire hervormingen.

* * *

Meer bepaald in verband met artikel 2 :

1. Volgens de gemachtigde van de Regering moet de voorgenomen omwerking van de administratieve procedure geacht worden te slaan op alle eigenlijke of oneigenlijke procedures, met inbegrip van het bezwaar bij de directeur der directe belastingen, maar met uitsluiting van ieder rechtsgeding.

In de inleidende volzin zou dus beter staan :

« ... en de procedures omwerken, met uitsluiting van de gerechtelijke procedures, in de volgende aangelegenheden : ».

2. Het Wetboek van de inkomstenbelastingen kent de termen « inkomens uit arbeid » en « vervangingsinkomens » niet. Die verschillende bedrijfsinkomens zijn onderscheiden in de artikelen 20 tot 33 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Naar die artikelen zou kunnen worden verwezen als dat aan de bedoeling van de Regering zou beantwoorden.

3. In de tekst onder 5^o van artikel 2 wordt de belasting bedoeld die wordt gezet op de meerwaarden van onbebouwde onroerende goederen, zoals nader verklaard is in het regeerakkoord van 16 december 1981, hoofdstuk I, n^o 3.2. Dat zou in de tekst moeten worden verwoord.

Het ware wellicht logischer de teksten van 5^o en 3^o in een en dezelfde rubriek onder te brengen.

(1) Zie onder meer het verslag namens de speciale commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgebracht door de heren R. Scheyven en L. D'haeseleer, Gedr. St., Kamer, zitting 1966-1967, n^o 356/9, blz. 23-33.

— De minderheidsnota ingediend door de socialistische leden van de commissie (aangehaald Gedr. St., blz. 232-234).

— De behandeling in openbare vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1 maart 1967, *Parl. hand.*, verg. 1 maart 1967, Pasinomie, blz. 279-287).

(2) *Droit constitutionnel*, n^o 472, blz. 634, Brussel-Bruylant, 1952.

(3) Aangehaald artikel : « La fonction réglementaire ... »; blz. 34.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 15 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, le produit de l'impôt sur les plus-values, visés à l'article 67, 7^o, c, du Code des impôts sur les revenus, est attribué à la Communauté flamande et à la Région wallonne, sur la base de la localisation de cet impôt.

4. Au 6^o, il semble que par le « régime fiscal » on ne vise que la taxe à la valeur ajoutée imposée aux « transactions portant sur l'or et les œuvres d'art ». S'il en était bien ainsi, il conviendrait d'employer les mots « livraison » et « importation », qui sont utilisés dans le Code de la taxe à la valeur ajoutée.

Le 6^o et le 4^o pourraient être groupés.

Article 3

1. Le projet gagnerait en clarté si l'ordre des articles 3 et 4 était interverti.

2. Il semble que, dans l'intention du Gouvernement, ce soit l'habilitation de prendre des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui cesse le 31 décembre 1982.

Les articles 6 et 7 sont, de toute évidence, applicables après cette date. Quant au pouvoir de coordination attribué au Roi par l'article 5, il ne semble pas limité dans le temps.

Aussi vaudrait-il mieux rédiger l'article 3 comme suit :

« Les pouvoirs accordés au Roi par les articles 1^{er}, 2 et 3, § 3, (art. 4, § 3, du projet) expirent le 31 décembre 1982. »

Article 4 (devenant l'article 3)

Suivant le § 1^{er} de cet article :

« Les projets d'arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 seront soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. »

Si elle n'a d'autre objet que de rappeler l'obligation de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, sur les projets des arrêtés à prendre en vertu de la loi en projet, la disposition est superflue car la règle résulte déjà des termes généraux de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1).

Suivant l'exposé des motifs, par le premier paragraphe,

« le Gouvernement exprime sa volonté de soumettre les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément aux conditions prévues par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. »

A s'en tenir au texte en projet et à cette déclaration, dans les cas d'urgence spécialement motivés, le Gouvernement serait dispensé de consulter le Conseil d'Etat, section de législation, même sur le point de savoir si un projet « a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région ». Les arrêtés royaux pris en vertu d'une loi dite « de pouvoirs spéciaux » demeurent, en effet, des arrêtés réglementaires. Ils relèvent, par conséquent, du § 1^{er}, et non du § 2, de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par l'article 18 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cependant des arrêtés pris en vertu de projet, et qui pourront « abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur » (art. 3, § 2, du projet), pourraient poser des questions de compétence semblables à celles que posent des avant-projets de lois ou de décrets, justifiant ainsi un contrôle préventif dans tous les cas.

Selon le paragraphe 2 :

« Les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 peuvent, en cas d'urgence, être pris sans devoir solliciter les avis ou attendre les propositions prescrits par d'autres lois ou règlements. »

(1) Conseil d'Etat, 25 juin 1968, n° 13.047, Syndicat général des médecins de Belgique; 17 octobre 1972, n° 15.511, Maes; 27 octobre 1972, n° 15.533, Union nationale des mutualités socialistes; Cassation, 28 octobre 1974, Pas. 1975, I, 245.

Anderzijds moge er worden op gewezen dat krachtens artikel 15 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de opbrengst van de belasting op de meerwaarden bedoeld in artikel 67, 7^o, c, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, wordt toegewezen aan de Vlaamse Gemeenschap en aan het Waalse Gewest, op basis van de localisatie van die belasting.

4. In de tekst onder 6^o lijkt met het « fiscaal stelsel » alleen te worden bedoeld de belasting over de toegevoegde waarde op « de verhandelingen van goud en kunstwerken ». Mocht dat zo zijn, dan zou moeten worden gewerkt met de woorden « levering » en « invoer » die in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde zijn gebruikt.

De teksten onder 6^o en 4^o zouden kunnen worden gegroepeerd.

Artikel 3

1. Het ontwerp zou aan duidelijkheid winnen indien de artikelen 3 en 4 in omgekeerde volgorde werden opgenomen.

2. De Regering lijkt het zo te bedoelen dat op 31 december 1982 een einde komt aan de machtiging tot het vaststellen van bijzondere-machtenbesluiten.

De artikelen 6 en 7 zijn vanzelfsprekend van toepassing na die datum. Wat de bevoegdheid tot coördinatie betreft, welke artikel 5 aan de Koning verleent, deze lijkt niet beperkt te zijn in de tijd.

Artikel 3 zou dan ook beter als volgt worden geredigeerd :

« De in de artikelen 1, 2 en 3, § 3, (artikel 4, § 3, van het ontwerp) aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 december 1982. »

Artikel 4 (dat artikel 3 wordt)

I. Paragraaf 1 van dit artikel bepaalt :

« De ontwerpen van besluiten bedoeld in de artikelen 1 en 2 worden aan het gemotiveerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen, overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State. »

Als ze alleen bedoeld is om te memoreren dat de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies moet worden gevraagd over de ontwerpen van de krachtens de ontwerp-wet te nemen besluiten, dan is die bepaling overbodig want die regel volgt reeds uit de algemene bewoordingen van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (1).

Met de eerste paragraaf, aldus de memorie van toelichting,

« drukt de Regering haar wil uit om de in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voor advies te onderwerpen overeenkomstig de in de wetten op de Raad van State voorziene voorwaarden. »

Als men vasthoudt aan de ontwerp-tekst en aan deze verklaring, zou de Regering in de met bijzondere redenen omklede gevallen van hoogdringendheid de Raad van State, afdeling wetgeving, niet hoeven te raadplegen, zelfs niet over de vraag of een ontwerp « betrekking heeft op aangelegenheden die, al naar het geval, tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest behoren ». De koninklijke besluiten, vastgesteld krachtens een zogeheten « bijzondere-machten-wet » blijven immers reglementaire besluiten. Zij vallen bijgevolg onder paragraaf 1 en niet onder paragraaf 2 van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het gewijzigd is bij artikel 18 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het is echter mogelijk dat besluiten vastgesteld op grond van de ontwerp-wet — die « de vigerende wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen » (artikel 3, § 2, van het ontwerp), — soortgelijke bevoegdheidsvragen doen rijzen als zich bij voorontwerpen van wetten of decreten kunnen voordoen, zodat er telkens aanleiding tot preventieve controle zou zijn.

Paragraaf 2 luidt :

« De in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten kunnen, in geval van dringendheid, genomen worden zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die bij andere wetten of reglementen zijn voorgeschreven. »

(1) Raad van State, 25 juni 1968, n° 13.047, Algemeen syndikaat der geneesheren van België; 17 oktober 1972, n° 15.511, Maes; 27 oktober 1972, n° 15.533, Nationaal verbond van de socialistische ziekenfondsen; Cass. 28 oktober 1974, Pas. 1975, I, 267.

La loi en projet étant destinée à être votée à la majorité ordinaire, il va de soi qu'elle ne peut déroger, comme le confirme l'exposé des motifs, aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui imposent des avis préalables à certaines décisions, par exemple l'article 6, § 1, VI, 2^e partie, 1^o (1), ou des propositions, par exemple l'article 6, § 1, VI, 4^o, 2^e partie, 3^o (2). La loi spéciale prévoit encore des procédures de « concertation » ou d'« association » à certaines décisions, que la loi en projet ne pourra pas davantage dispenser le Gouvernement de respecter.

Le paragraphe 2 devrait dès lors prévoir qu'en cas d'urgence, les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 peuvent être pris sans les avis ou les propositions imposés par toutes dispositions autres que celles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou celles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Article 5

Selon l'article 5 du projet, le Roi peut « coordonner les textes légaux qu'il peut modifier en vertu de la présente loi, y compris les changements nécessaires dans la rédaction des textes, l'ordre des titres, chapitres, sections, articles et leurs divisions ainsi que les références qu'ils contiennent ».

L'autorisation de coordonner n'entre pas, quant à son objet, dans l'attribution de pouvoirs spéciaux. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, le Gouvernement n'entend d'ailleurs pas, en l'occurrence, la considérer comme attributive d'un pouvoir spécial. Elle ne sera donc pas affectée par la date limite prévue à l'article 3, § 1^{er}. C'est à juste titre que le projet y consacre un article distinct.

Le texte suivant est proposé pour cet article.

« Article — Le Roi peut coordonner les lois qu'il modifie en application de la présente loi avec les dispositions qui les auraient expressément ou implicitement modifiées au moment où la coordination sera établie.

A cette fin, Il peut :

1^o modifier l'ordre, le numérotage et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

2^o modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner, en vue de les mettre en concordance avec le numérotage nouveau;

3^o modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie, sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions;

4^o établir, lorsqu'il fait défaut, un texte néerlandais officiel des dispositions à coordonner;

5^o arrêter l'intitulé de la coordination.

Le Roi peut, en outre, adapter la présentation des références que font aux dispositions reprises dans la coordination, d'autres dispositions qui n'y sont pas reprises. »

La chambre était composée de

Messieurs : H. Adriaens, président,
P. Tapie, président de chambre,
H. Coremans, Ch. Huberlant, Gh. Tacq, A. Van-
welkenhuyzen, conseillers d'Etat,
G. Van Hecke, P. De Visscher, F. De Kempeneer,
F. Rigaux, assesseurs de la section de législation,

Mesdames : M. Benard, greffier,
R. Deroy, greffier assumé.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Messieurs H. Adriaens, P. Tapie et Gh. Tacq.

Les rapports ont été présentés par M. W. Van Assche, auditeur général, et par Messieurs G. Piquet et J. Nimmegeers, premiers auditeurs.

Le Greffier,

M. BENARD.

Le Président,

H. ADRIAENS.

De ontwerp-wet is er een die bij gewone meerderheid aangenomen zal worden en vermag dus uiteraard niet — zoals de memorie van toelichting het bevestigt — af te wijken van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, volgens welke aan bepaalde beslissingen adviezen, bijvoorbeeld artikel 6, § 1, VI, 4^o, tweede deel, 1^o (1), of voorstellen, bijvoorbeeld artikel 6, § 1, VI, 4^o, tweede deel, 3^o (2) moeten voorafgaan. In de bijzondere wet zijn bovendien ten aanzien van bepaalde beslissingen procedures van « overleg » of van « betrokkenheid » ingebouwd, van welke nakoming de ontwerp-wet de Regering evenmin zal kunnen ontslagen.

Paragraaf 2 zou dan ook moeten bepalen dat de in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten in geval van dringendheid worden genomen zonder de adviezen of de voorstellen voorgeschreven door enige andere bepaling dan die van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of die van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 5

Volgens artikel 5 kan de Koning « de wetteksten die Hij krachtens deze wet vermag te wijzigen, coördineren, daarin begrepen de nodige veranderingen in het opstellen van de teksten, de volgorde van de titels, hoofdstukken, afdelingen, artikelen en hun indelingen, alsmede de verwijzingen die ze inhouden ».

Een machtiging tot coördinatie is naar haar voorwerp geen zaak van toekenning van bijzondere machten. Naar hetgeen aan de Raad van State is meegedeeld, is het ook niet de bedoeling van de Regering die machtiging als een opdracht van een bijzondere macht te beschouwen. Bedoelde machtiging valt dan ook niet onder de tijds-limiet bedoeld in artikel 3, § 1, van het ontwerp. Daarom is zij dan ook terecht in een afzonderlijk artikel opgenomen.

Voor dat artikel wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

« Art. — De Koning kan de wetten die Hij met toepassing van deze wet wijzigt, coördineren met de bepalingen die deze op het tijdstip van de coördinatie uitdrukkelijk of impliciet gewijzigd mochten hebben.

Daartoe kan Hij :

1^o de volgorde, de nummering van de te coördineren bepalingen en in het algemeen de teksten naar de vorm wijzigen;

2^o de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen, met de nieuwe vernummering overeenbrengen;

3^o zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te coördineren bepalingen vervat zijn, de redactie ervan wijzigen teneinde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen;

4^o waar voor de te coördineren bepalingen een officiële Nederlandse tekst ontbreekt, deze vaststellen;

5^o het opschrift van de coördinatie bepalen.

Bovendien kan de Koning de verwijzingen naar de in de coördinatie opgenomen bepalingen die in andere niet in de coördinatie opgenomen bepalingen voorkomen, naar de vorm aanpassen. »

De kamer was samengesteld uit

De heren : H. Adriaens, voorzitter,
P. Tapie, kamervoorzitter,
H. Coremans, Ch. Huberlant, Gh. Tacq, A. Van-
welkenhuyzen, staatsraden,
G. Van Hecke, P. De Visscher, F. De Kempeneer,
F. Rigaux, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouwen : M. Benard, griffier,
R. Deroy, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heren H. Adriaens, P. Tapie en Gh. Tacq.

De verslagen werden uitgebracht door de heer W. Van Assche, auditeur-generaal, en door de heren G. Piquet en J. Nimmegeers, eerste auditeurs.

De Griffier,

M. BENARD.

De Voorzitter,

H. ADRIAENS.

(1) « Pour les secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue, toute règle est fixée et toute décision est prise par l'autorité nationale sur avis des Exécutifs (des régions) ».

(2) « L'octroi de la garantie de l'Etat requiert la décision du Conseil des Ministres, sur proposition des Exécutifs ».

(1) « ...Voor de sectoren waar een nationaal sectorieel beleid erkend is, wordt iedere regel vastgesteld en wordt iedere beslissing genomen door de nationale overheid, op advies van de Executieven (van de Gewesten) ».

(2) « ... Wordt, voor de toekenning van de Staatswaarborg, de beslissing van de Ministerraad vereist, op voorstel van de Executieven. »

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Premier Ministre et de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Premier Ministre et Nos Vice-Premiers Ministres sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

1° d'améliorer la compétitivité des entreprises, par la maîtrise de tous les éléments de leurs coûts, notamment par une diminution du prix de l'énergie et par une modification temporaire des modalités légales ou conventionnelles de la liaison des salaires, des traitements et des allocations sociales à l'indice des prix à la consommation, tout en assurant un équilibre des efforts de toutes les catégories sociales et en sauvegardant intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées;

— d'organiser et de contrôler l'effet de la réduction des coûts sur les prix, l'emploi et les investissements;

2° de soumettre des tarifs de professions libérales à la formule d'indexation visée au 1° du présent article;

— de fixer le montant et les modalités d'une cotisation à charge des bénéficiaires de revenus non liés à l'indice des prix à la consommation en vue d'obtenir des intéressés un effort équivalent à tous égards à celui demandé aux bénéficiaires de revenus indexés;

— de bloquer temporairement les tantièmes au niveau des montants payés pour l'exercice social 1981;

— de modifier temporairement les modalités légales ou conventionnelles de la liaison des salaires, des traitements et des allocations sociales des agents des services publics à l'indice des prix à la consommation en vue d'obtenir des intéressés un effort équivalent à tous égards à celui demandé en application du 1° du présent article;

3° d'établir des règles visant le développement et la restructuration des secteurs considérés par l'article 6, § 1^{er}, VI, 4°, 2^e partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comme secteurs relevant de la politique nationale;

4° d'établir des règles permettant la réduction des taux d'intérêt par la voie de subventions;

5° la maîtrise et la limitation des dépenses publiques, notamment par la modification des règles sur la comptabilité de l'Etat et par la fixation du montant et des modalités d'octroi des subventions, indemnités et allocations de toute

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Eerste Minister en Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Eerste Minister en Onze Vice-Eerste-Ministers zijn gelast in Onze Naam bij de Wetgevende Kamers het wetsontwerp in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel 1

Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

1° de concurrentiekracht van de ondernemingen te verbeteren door het beheersen van alle elementen van hun kosten, onder meer door een verlaging van de energieprijzen en door een tijdelijke wijziging van de wettelijke of conventionele modaliteiten van de koppeling van de lonen, wedden en sociale vergoedingen aan de index van de consumptieprijzen, waarbij een evenwicht wordt verzekerd van de inspanningen van alle sociale categorieën en de koopkracht van de minstbegoeden integraal wordt beveiligd;

— de weerslag van de kostenvermindering op de prijzen, de tewerkstelling en de investeringen te organiseren en te controleren;

2° tarieven van vrije beroepen te onderwerpen aan de in 1° van dit artikel bedoelde indexformule;

— het bedrag en de modaliteiten vast te stellen van een bijdrage ten laste van de genietters van inkomsten die niet aan de index van de consumptieprijzen gebonden zijn om van de betrokkenen een inspanning te bekomen die in alle opzichten gelijkwaardig is aan degene die aan de genietters van geïndexeerde inkomsten wordt gevraagd;

— tijdelijk de tantièmes te blokkeren op het niveau van de voor het maatschappelijk jaar 1981 betaalde bedragen;

— de wettelijke of conventionele modaliteiten te wijzigen van de koppeling van de lonen, wedden en sociale uitkeringen van het overheidspersoneel aan het indexcijfer van de consumptieprijzen, ten einde een inspanning te bekomen die in alle opzichten gelijkwaardig is aan die welke ingevolge 1° van dit artikel wordt gevraagd;

3° regelen vast te stellen die de ontwikkeling en de herstructurering beogen van de sectoren die door artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen erkend worden als sectoren die behoren tot het nationaal beleid;

4° regelen vast te stellen die de vermindering van de intrestvoeten toelaten door middel van subsidies;

5° het beheersen en het beperken van de openbare uitgaven, onder meer door de wijziging van de regelen betreffende de rijkscomptabiliteit en de vaststelling van het bedrag en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoe-

nature qui sont, en tout ou en partie, à charge, directement ou indirectement de l'Etat;

6° de supprimer, transformer, réorganiser ou fusionner des organismes publics relevant de l'Etat, des provinces et des communes, ainsi que d'améliorer leur contrôle et leurs modalités de fonctionnement;

7° de réaliser un programme de résorption du chômage, notamment par l'élaboration d'un plan spécial d'emploi pour les jeunes et une redistribution du travail disponible.

8° d'adapter les conditions de l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat;

9° d'élargir la mobilité du personnel dans et entre tous les services relevant de l'Etat, des provinces et des communes, et les organismes soumis à leur tutelle;

10° d'assurer l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des indépendants, en veillant, en ce qui concerne les revenus de remplacement et autres allocations sociales, à sauvegarder intégralement le pouvoir d'achat des personnes les moins favorisées;

11° de réprimer, sans préjudice des articles 1^{er} à 100bis du Code pénal, la fraude sociale, notamment par la répression du travail clandestin et l'adaptation de la législation sur le travail, ainsi que celle relative aux amendes administratives;

12° de promouvoir l'exportation, notamment par l'amélioration des instruments publics existants.

Art. 2

Le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue d'abroger, compléter, modifier ou remplacer la législation relative aux impôts, taxes, droits, rétributions et redevances, et notamment modifier l'assiette, le taux, les modalités d'établissement et de recouvrement et la procédure, à l'exclusion de procédures judiciaires, dans les matières suivantes :

1° l'encouragement à la souscription ou à l'achat d'actions ou de parts représentatives de droits sociaux dans des sociétés belges;

2° l'imposition collective des époux et de leurs enfants;

3° l'harmonisation du régime des divers revenus professionnels visés aux articles 20 à 33 du Code des impôts sur les revenus;

4° l'encouragement à l'établissement des jeunes comme travailleurs indépendants;

5° l'imposition des plus-values sur des immeubles non bâtis;

6° le régime des amortissements et des investissements, notamment les investissements tendant à économiser l'énergie et à promouvoir la recherche et le développement de produits nouveaux et de technologies avancées;

7° l'impôt des sociétés et l'impôt des non-résidents à charge des sociétés;

8° la déduction des intérêts de retard en matière d'impôts sur les revenus;

9° la constitution, à l'occasion de la création de nouveaux emplois, d'une réserve immunisée d'impôt en vue de couvrir le passif social dû à un licenciement ultérieur éventuel;

10° le régime des versements anticipés;

11° le régime de la taxe sur la valeur ajoutée dans le secteur de la construction;

dingen en uitkeringen, van welke aard ook, die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;

6° openbare instellingen die afhangen van de Staat, de provincies en de gemeenten op te heffen, om te vormen, te reorganiseren of samen te voegen, evenals hun controle en hun werkingsmodaliteiten te verbeteren;

7° een programma tot opslorping van de werkloosheid te verwezenlijken, onder meer door het opstellen van een bijzonder tewerkstellingsplan voor jongeren en een herverdeling van de beschikbare arbeid;

8° de voorwaarden voor het uitoefenen van de beroepsactiviteiten in de kleine en middelgrote handels- en ambachtelijke ondernemingen aan te passen;

9° de mobiliteit van het personeel in en tussen alle diensten van de Staat, de provincies en de gemeenten, en de instellingen die aan hun voogdij onderworpen zijn, te verruimen;

10° het financieel evenwicht van het geheel van de stelsels van de sociale zekerheid van de werknemers en van de zelfstandigen te verzekeren, erover wakend dat, wat de vervangingsinkomens en de andere sociale vergoedingen betreft, de koopkracht van de minstbegoeden integraal beveiligd wordt;

11° onverminderd de artikelen 1 tot 100bis van het Srtaf-wetboek, de sociale fraude te bestrijden, onder meer door het sluiwerk tegen te gaan en de arbeidswetgeving, evenals de wetgeving betreffende de administratieve geldboeten, aan te passen;

12° de uitvoer te bevorderen, onder meer door de verbetering van de bestaande overheidsinstrumenten.

Art. 2

De Koning kan, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen teneinde de wetten betreffende de belastingen, taksen, rechten, retributies en cijzen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen, en inzonderheid de grondslag, het tarief, de heffings- en inningsmodaliteiten en de procedure, met uitsluiting van de gerechtelijke procedures te wijzigen, wat de navolgende aangelegenheden betreft :

1° de aanmoediging van de inschrijving op of de aankoop van aandelen of bewijzen van deelgerechtigheid in Belgische vennootschappen;

2° de gezamenlijke belasting van echtgenoten en hun kinderen;

3° de harmonisering van het stelsel van de onderscheiden bedrijfsinkomsten bedoeld in de artikelen 20 tot 33 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen;

4° de aanmoediging van de vestiging van jongeren als zelfstandige;

5° de belasting op de meerwaarden op ongebouwde onroerende goederen;

6° het stelsel van de afschrijvingen en de investeringen, onder meer de energiebesparende investeringen en de investeringen tot bevordering van het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe produkten en van toekomstgerichte technologieën;

7° de vennootschapsbelasting en de belasting der niet-verblijfhouders ten laste van vennootschappen;

8° de verschuldigdheid van nalatigheidsinteressen inzake inkomstenbelastingen;

9° het aanleggen van een belastingvrije reserve, bij het scheppen van nieuwe werkgelegenheid, met het oog op het dekken van het sociaal passief te wijten aan een eventuele latere afdanking;

10° het stelsel van de voorafbetalingen;

11° het stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde in de bouwsector;

12° le régime de la taxe sur la valeur ajoutée sur la livraison et l'importation d'œuvres d'art et d'or;

13° la répression de la fraude fiscale, sans préjudice des articles 1^{er} à 100bis du Code pénal.

Art. 3

§ 1^{er}. Les projets d'arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 seront soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

§ 2. Les arrêtés visés aux articles 1^{er} et 2 peuvent, en cas d'urgence, être pris sans devoir solliciter les avis ou attendre les propositions prescrites par des dispositions autres que celles de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou celles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

§ 3. Le Roi peut assurer l'application des dispositions prises en exécution de la présente loi par des sanctions administratives, civiles, fiscales et pénales. Les sanctions pénales ne pourront excéder une peine d'emprisonnement de six mois et une amende de 100 000 F ou l'une de ces peines seulement.

Art. 4

§ 1^{er}. Les pouvoirs accordés au Roi par les articles 1^{er}, 2 et 3, § 3, expirent le 31 décembre 1982.

§ 2. Les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur.

§ 3. Après l'expiration des pouvoirs attribués par la présente loi, ces arrêtés ne peuvent être abrogés, complétés, modifiés ou remplacés que par une loi.

§ 4. Les arrêtés royaux pris en application de cette loi peuvent rétroagir jusqu'au 1^{er} janvier 1982.

Art. 5

Le Roi peut coordonner les lois qu'il modifie en application de la présente loi avec les dispositions qui les auraient expressément ou implicitement modifiées au moment où la coordination sera établie.

A cette fin, Il peut :

1° modifier l'ordre, le numérotage et, en général, la présentation des dispositions à coordonner;

2° modifier les références qui seraient contenues dans les dispositions à coordonner, en vue de les mettre en concordance avec le numérotage nouveau;

3° modifier la rédaction des dispositions à coordonner en vue d'assurer leur concordance et d'en unifier la terminologie, sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions;

4° établir, lorsqu'il fait défaut, un texte néerlandais officiel des dispositions à coordonner;

5° arrêter l'intitulé de la coordination.

Le Roi peut, en outre, adapter la présentation des références que font aux dispositions reprises dans la coordination, d'autres dispositions qui n'y sont pas reprises.

12° het stelsel van de belasting over de toegevoegde waarde op de levering en de invoer van kunstwerken en van goud;

13° de bestrijding van de fiscale fraude, onverminderd de artikelen 1 tot 100bis van het Strafwetboek.

Art. 3

§ 1. De ontwerpen van besluiten bedoeld in de artikelen 1 en 2 worden aan het gemotiveerd advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen, overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

§ 2. De in de artikelen 1 en 2 bedoelde besluiten kunnen, in geval van dringendheid, genomen worden zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die voorgeschreven zijn door enige andere bepaling dan die van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of die van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

§ 3. De Koning kan de toepassing van de bepalingen, genomen in uitvoering van deze wet, verzekeren door sancties van administratieve, burgerlijke, fiscale en strafrechtelijke aard. De strafsancities mogen niet meer bedragen dan een gevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van 100 000 F of slechts één van deze straffen.

Art. 4

§ 1. De in de artikelen 1, 2 en 3, § 3, aan de Koning verleende machten verstrijken op 31 december 1982.

§ 2. De besluiten, getroffen krachtens deze machten, kunnen de vigerende wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

§ 3. Na het verstrijken van de door deze wet toegekende machten, kunnen die besluiten niet worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen dan door een wet.

§ 4. De in toepassing van deze wet genomen koninklijke besluiten mogen terugwerken tot 1 januari 1982.

Art. 5

De Koning kan de wetten die Hij met toepassing van deze wet wijzigt, coördineren met de bepalingen die deze op het tijdstip van de coördinatie uitdrukkelijk of impliciet gewijzigd mochten hebben.

Daartoe kan Hij :

1° de volgorde, de nummering van de te coördineren bepalingen en in het algemeen de teksten naar de vorm wijzigen;

2° de verwijzingen die voorkomen in de te coördineren bepalingen, met de nieuwe vernummering overeenbrengen;

3° zonder afbreuk te doen aan de beginselen die in de te coördineren bepalingen vervat zijn, de redactie ervan wijzigen teneinde ze onderling te doen overeenstemmen en eenheid in de terminologie te brengen;

4° waar voor de te coördineren bepalingen een officiële Nederlandse tekst ontbreekt, deze vaststellen;

5° het opschrift van de coördinatie bepalen.

Bovendien kan de Koning de verwijzingen naar de in de coördinatie opgenomen bepalingen die in andere niet in de coördinatie opgenomen bepalingen voorkomen, naar de vorm aanpassen.

Art. 6

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 2 sont abrogés au 1^{er} janvier 1984 s'ils n'ont pas été ratifiés par les Chambres législatives avant cette date.

Art. 7

Il sera fait rapport aux Chambres avant le 30 juin 1983 sur les mesures prises en application de la présente loi.

Art. 8

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 24 décembre 1981.

BAUDOUIN

PAR LE ROI :

Le Premier Ministre,

W. MARTENS

Le Vice-Premier Ministre,

J. GOL

Le Vice-Premier Ministre,

W. DE CLERCQ

Le Vice-Premier Ministre,

Ch.-F. NOTHOMB

Art. 6

De koninklijke besluiten die werden genomen krachtens artikel 2 zijn opgeheven op 1 januari 1984 indien ze vóór die datum niet door de Wetgevende Kamers werden bekrachtigd.

Art. 7

Over de in toepassing van deze wet getroffen maatregelen zal vóór 30 juni 1983 bij de Kamers verslag worden uitgebracht.

Art. 8

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 24 december 1981.

BOUDEWIJN

VAN KONINGSWEGE :

De Eerste Minister,

W. MARTENS

De Vice-Eerste Minister,

J. GOL

De Vice-Eerste Minister,

W. DE CLERCQ

De Vice-Eerste Minister,

Ch.-F. NOTHOMB