

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1967-1968.

6 FEVRIER 1968.

Proposition de loi modifiant :

- l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement;
- l'arrêté du Régent du 12 août 1948 relatif aux primes à la construction;
- l'arrêté royal du 21 décembre 1964 relatif aux primes à l'achat;
- l'arrêté royal du 4 mars 1965 relatif au classement des communes.

RAPPORT
SUR LA RECEVABILITE
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE (1)
PAR M. **HAMBYE**.

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de l'honorable M. Jorissen tend à faire modifier par le pouvoir législatif divers arrêtés royaux.

Il s'agit en l'espèce d'arrêtés pris par le Roi en exécution des dispositions de plusieurs lois, à savoir :

a) l'article 53 du Code de l'enregistrement, pour l'arrêté royal du 11 janvier 1940;

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Rolin, président; Ancot, Custers, De Baeck, Dua, Herbiet, Housiaux, Ligot, Lilar, Oblin, Robyns, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwebaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt, Van Laeys, Van Pé, Vermeylen, Vreven et Hambye, rapporteur.

R. A 7155

Voir :

Document du Sénat :

184 (Session de 1965-1966) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1967-1968.

6 FEBRUARI 1968.

Voorstel van wet houdende wijziging van :

- het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratierechten;
- het Regentsbesluit van 12 augustus 1948 inzake bouwpremies;
- het koninklijk besluit van 21 december 1964 inzake aankooppremies;
- het koninklijk besluit van 4 maart 1965 inzake rangschikking van gemeenten.

VERSLAG
OVER DE ONTVANKELIJKHEID
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1) UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **HAMBYE**.

DAMES EN HEREN,

Het voorstel van de geachte heer Jorissen strekt om verscheidene koninklijke besluiten te doen wijzigen door de Wetgevende Macht.

Het zijn besluiten die de Koning heeft genomen ter uitvoering van bepalingen uit verschillende wetten, te weten :

a) artikel 53 van het Wetboek der registratierechten, wat betreft het koninklijk besluit van 11 januari 1940;

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Rolin, voorzitter; Ancot, Custers, De Baeck, Dua, Herbiet, Housiaux, Ligot, Lilar, Oblin, Robyns, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwebaert, Vandekerckhove, Van Hoeylandt, Van Laeys, Van Pé, Vermeylen, Vreven en Hambye, verslaggever.

R. A 7155

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

184 (Zitting 1965-1966) : Voorstel van wet.

b) l'article 2 de la loi du 29 mai 1948, modifié par l'article 16 de la loi du 27 juin 1956, pour l'arrêté du Régent du 12 août 1948 et l'arrêté royal du 21 décembre 1964;

c) l'article 162, § 5, du Code des impôts sur les revenus, pour l'arrêté royal du 4 mars 1965.

Ces arrêtés royaux constituent une application des articles 67 et 78 de la Constitution aux termes desquels « le Roi fait les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » et « 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 ».

On peut admettre que la recevabilité de la proposition dépend de la réponse à donner aux questions suivantes : Dans notre conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs, le Pouvoir législatif est-il habilité à modifier ou abroger un arrêté royal? En agissant ainsi, empiète-t-il sur la sphère d'attribution du pouvoir exécutif?

A ces questions, certains auteurs (et notamment De Page, *Traité élémentaire de Droit Civil Belge*, T. I, p. 317 et Bekaert, *Introduction à l'étude du droit*, p. 246) répondent qu'une loi peut abroger un arrêté royal; les mêmes auteurs refusent cependant au pouvoir législatif le même droit à l'égard des règlements provinciaux et communaux, sous réserve toutefois de l'application des règles de la tutelle administrative.

Par contre, De Brouckère et Tielemans écrivent dans leur *Répertoire de l'administration et du droit administratif* (Tome I, v°, Abrogation) qu'en thèse générale, les actes du pouvoir exécutif peuvent être abrogés par ce même pouvoir et ne peuvent l'être par aucun autre.

Notre régime constitutionnel de séparation des pouvoirs interdit à l'un des pouvoirs de s'immiscer dans l'exercice d'un autre pouvoir et plus spécialement en l'espèce au pouvoir législatif de se substituer à l'exécutif. Cependant, sans dire avec De Page, que l'exécutif est subordonné au pouvoir législatif, doit-on admettre que dans la pratique, cette séparation est loin d'être absolue.

Aucun texte ne détermine avec précision la frontière qui sépare pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Question et réponse doivent donc être nuancées; il y a lieu de préciser le contenu des arrêtés royaux et le rôle que joue dans chaque cas le pouvoir exécutif.

A ce point de vue, les arrêtés royaux peuvent être divisés en trois catégories.

La première groupe de nombreux arrêtés royaux qui n'ont aucun caractère réglementaire; ils ne concernent que des personnes déterminées et n'intéressent pas la généralité des citoyens, ou encore consti-

b) artikel 2 van de wet van 29 mei 1948, gewijzigd bij artikel 16 van de wet van 27 juni 1956, wat betreft het besluit van de Regent van 12 augustus 1948 en het koninklijk besluit van 21 december 1964;

c) artikel 162, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, wat betreft het koninklijk besluit van 4 maart 1965.

Deze koninklijke besluiten zijn genomen met toepassing van de artikelen 67 en 78 van de Grondwet, die luiden : « De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten, die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of van hun uitvoering te ontslaan » en « de Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten hem uitdrukkelijk toekennen ».

Men mag aannemen dat de ontvankelijkheid van het voorstel afhangt van het antwoord op de volgende vragen : Is de Wetgevende Macht, naar onze traditionele opvatting van de scheiding der machten, bevoegd om een koninklijk besluit te wijzigen of op te heffen ? Eigentlijk zich aldus niet de bevoegdheid van de Uitvoerende Macht toe ?

Op deze vragen antwoorden sommige auteurs (onder wie De Page, *Traité élémentaire de Droit Civil belge*, T. I, blz. 317, en Bekaert, *Introduction à l'étude du droit*, blz. 246) dat een koninklijk besluit door een wet kan worden opgeheven. Deze auteurs ontzeggen aan de Wetgevende Macht echter hetzelfde recht ten opzichte van de provinciale en gemeentelijke verordeningen, behoudens natuurlijk de toepassing van de regels in verband met de administratieve voogdij.

De Brouckère en Tielemans, daarentegen, schrijven in hun *Répertoire de l'administration et du droit administratif* (Deel I, v° Abrogation) dat, in de regel, de handelingen van de Uitvoerende Macht door diezelfde macht en door geen enkele andere kunnen worden opgeheven.

In ons grondwettelijk systeem van scheiding der machten is het aan de ene macht verboden om zich te mengen in de uitoefening van een andere, wat in ons geval betekent dat de wetgevende macht zich niet in de plaats mag stellen van de uitvoerende macht. Maar, zonder daarom met De Page voor te houden dat de Uitvoerende Macht ondergeschikt is aan de Wetgevende Macht, moet toch worden aangenomen dat de scheiding in de praktijk ver van volstrekt is.

Geen enkele tekst bepaalt nauwkeurig waar de grens ligt tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

Vraag en antwoord moeten dus geschakeerd worden; wij moeten goed nagaan wat de inhoud van de koninklijke besluiten is en welke rol de Uitvoerende Macht in elk afzonderlijk geval vervult.

Te dien einde kunnen de koninklijke besluiten in drie categorieën worden ingedeeld.

De eerste categorie omvat een groot aantal koninklijke besluiten die hoegenaamd geen verordenend karakter hebben; zij hebben slechts betrekking op bepaalde personen, niet op de burgers in 't algemeen,

tuent la forme extérieure dans laquelle s'exprime une décision du pouvoir exécutif. Nul ne songe à autoriser le pouvoir législatif à abroger ou modifier un arrêté royal nommant ou révoquant un fonctionnaire, conférant un titre de noblesse, accordant une grâce ou encore prononçant la dissolution des chambres.

Il s'agit là en effet de l'exercice de pouvoirs que la Constitution a attribué au Roi et à lui seul (art. 66, 71, 73, 75).

La seconde catégorie comprend certains arrêtés dont le caractère réglementaire ne peut être dénié; ils procèdent du pouvoir exécutif, sans toutefois qu'il s'agisse de l'exécution d'une loi.

On peut citer comme exemple l'arrêté royal du 2 octobre 1937 sur le statut des agents de l'Etat.

La plupart des auteurs s'accordent pour reconnaître que dans pareille matière, le pouvoir du Roi découle directement des articles 29, 65 et 66 de la Constitution. Si certains admettent que le pouvoir législatif pourrait déterminer les conditions dans lesquelles s'exerce le pouvoir exécutif, encore considèrent-ils que l'intervention législative doit rester exceptionnelle (Voir Maurice Wauthier, *Précis du droit administratif de la Belgique*, Tome I, p. 106; Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, p. 412).

Ainsi que l'expose M. Louis Camu dans son premier rapport sur la réforme administrative, page 8, toute la tradition de notre droit public consacre le texte de la Constitution : le Roi règle librement, dans les limites qu'elle fixe, la situation des agents de l'Etat. Il s'agit d'une prérogative royale, de l'exercice normal d'un pouvoir d'attribution et non d'une attribution qui figurerait dans le résidu de souveraineté que notre Constitution ne reconnaît pas au Roi.

Sans doute, le même auteur ajoute-t-il qu'une loi fixant le statut des agents de l'Etat ne serait pas nécessairement inconstitutionnelle, l'exécutif laissant de temps en temps, par une sorte de délégation tacite, au législatif le soin de fixer certaines règles qui, en principe, ne sont pas de sa compétence. Encore prend-il soin d'ajouter qu'à défaut de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, une loi fixant statut sortirait ses pleins effets.

En fait, le législateur a cru devoir intervenir pour préciser et limiter en certaines matières les conditions d'exercice du pouvoir réglementaire du Roi. (Voir par exemple, les divers textes de lois concernant les connaissances en matière de langues des magistrats et fonctionnaires, loi du 15 juin 1935, art. 43 et suivants et Code judiciaire, Dispositions transitoires articles 43 et 44; loi du 2 août 1963, art. 27, 32).

Une dernière catégorie d'arrêtés royaux comprend tous ceux qui sont nécessaires pour l'exécution des lois (art. 67 de la Constitution).

of zijn slechts de uiterlijke vorm waarin een beslissing van de Uitvoerende Macht gegoten wordt. Het komt bij niemand op te beweren dat de Wetgevende Macht bevoegd zou zijn tot wijziging of opheffing van een koninklijk besluit dat een ambtenaar benoemt of ontslaat, een adellijke titel toekent, gratie verleent of de Kamers ontbindt.

Hier gaat het immers om de uitoefening van bevoegdheden die de Grondwet aan de Koning alleen heeft toegekend (art. 66, 71, 73, 75).

De tweede categorie omvat besluiten waarvan het verordenend karakter niet kan worden ontkend; zij zijn een uitvloeisel van de uitvoerende macht, ook al gaat het niet om de uitvoering van een wet.

Een voorbeeld hiervan is het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende statuut van het rijkspersoneel.

De meeste auteurs erkennen dat de bevoegdheid van de Koning in soortgelijke gevallen rechtstreeks voortvloeit uit de artikelen 29, 65 en 66 van de Grondwet. Hoewel sommigen aannemen dat de wetgevende macht wel zou kunnen bepalen onder welke voorwaarden de uitvoerende macht wordt uitgeoefend, zijn zij toch van oordeel dat het optreden van de wetgever in dezen een uitzondering behoort te blijven (Maurice Wauthier, *Précis du droit administratif de la Belgique*, Deel I, blz. 106; Buttgenbach, *Manuel de droit administratif*, blz. 412).

Zoals de heer Louis Camu schrijft in zijn Eerste Verslag over de hervorming van het Bestuur, blz. 10, «bekrachtigt gans de traditie van ons publiek recht de tekst van de Grondwet : binnen de door haar aangegeven grens regelt de Koning vrijelijk de toestand van de Rijksambtenaren... Het gaat hier om een koninklijke prerogatieve, om de normale uitoefening van een attributiemacht, en niet om een attributie die zou behoren tot de overblijfselen van een soevereiniteit, die door de Grondwet aan de Koning niet meer erkend wordt.»

Weliswaar schrijft dezelfde auteur verder «dat een wet die het statuut van het Rijkspersoneel zou vaststellen niet noodzakelijk ongrondwettelijk zou zijn... omdat het van tijd tot tijd voorvalt dat, door een soort van stilzwijgende machtsopdracht, de uitvoerende macht aan de wetgevende de zorg overlaat om zekere regelen vast te stellen die, principieel, niet tot dezer bevoegdheid behoren». Maar hij voegt hieraan toe dat «vermits wij geen juridictioneel toezicht bezitten op de grondwettelijkheid der wetten» een wet tot vaststelling van het statuut «haar volle kracht zou hebben».

Feitelijk heeft de wetgever zich met de zaak bemoeid ten einde de uitoefening van de verordenende bevoegdheid van de Koning in sommige gevallen nader te bepalen en te beperken (bv. de verschillende wetten betreffende de taalkennis van de magistraten en de ambtenaren, wet van 15 juni 1935, art. 43 vv.; Gerechtig Wetboek, Overgangsbepalingen, art. 43 en 44; wet van 2 augustus 1963, art. 27, 32).

Een laatste categorie omvat alle koninklijke besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van de wetten (art. 67 van de Grondwet).

Peu importe que la loi ait prévu de façon expresse l'intervention du Roi; celui-ci a le droit et l'obligation de prendre toutes mesures nécessaires à l'exécution de la loi. Mais que le Roi agisse en vertu d'un mandat exprès du Pouvoir législatif ou par application de la règle de l'article 67 de la Constitution, le pouvoir législatif n'en a pas, pour autant, perdu le droit de régler lui-même les mesures d'application de la loi. Pouvoir législatif et pouvoir exécutif poursuivent ici ensemble une œuvre commune : la frontière entre leurs attributions respectives demeure imprécise et il appartient au pouvoir législatif seul de la fixer et de la déplacer comme il l'entend.

Celui-ci peut, s'il l'estime utile, retirer au pouvoir exécutif, le mandat qu'il lui a donné expressément et prendre lui-même les mesures nécessaires en complétant ou modifiant la loi; faire de ce qui pourrait n'être qu'une mesure d'exécution, une partie intégrante de la loi.

M. Auguste De Schrijver, dans son rapport sur le projet de déclaration de révision de la Constitution (Document de la Chambre des Représentants, session 1952-1953, n° 693, p. 23) s'exprime comme suit :

« Contrairement à la foi fondamentale de 1814, et par réaction contre le régime du roi Guillaume 1^{er} des Pays-Bas, la Constitution de 1831 a ramené les attributions du Pouvoir exécutif à celles que nous retrouvons dans les prescriptions constitutionnelles, tandis que les pouvoirs les plus étendus sont accordés au Pouvoir législatif en ses trois branches : le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat. »

« L'intention manifeste de la Constituante de 1830-1831 était de concevoir aussi largement que possible le rôle législatif du Parlement. »

Aucune disposition constitutionnelle ne paraît donc s'opposer à ce que le pouvoir législatif, à l'initiative du Gouvernement lui-même, mais aussi à celle de membres de l'une des deux Chambres, abroge un arrêté royal nécessaire à l'exécution d'une loi.

Si votre Commission a pu se rallier aux considérations développées ci-avant, des opinions divergentes sont apparues sur la possibilité de modifier par la loi l'une ou l'autre disposition, fût-ce quelques mots d'une phrase d'un arrêté royal.

Sans doute, tous les membres admettent-ils que cette façon d'agir aurait pour conséquence de donner naissance à un texte hybride, les articles ou parties d'articles modifiés par le législateur ne pouvant plus être modifiés à l'avenir ou abrogés que par lui, alors que le surplus du texte de l'arrêté royal pourraient encore être modifié ou abrogé par le Roi.

Certains n'y voient qu'un problème de technique législative; la proposition serait recevable, mais devrait au cours de son examen en Commission, être éventuellement modifiée pour pallier cette difficulté. Ils rappellent que récemment encore et notamment dans les articles 34 et 156 des dispositions modifica-

Het doet er niet toe of de wet uitdrukkelijk heeft voorzien in de bemoeienis van de Koning; hij heeft het recht en de plicht om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wetten. Maar of de Koning nu handelt krachtens een uitdrukkelijke last van de wetgevende macht dan wel met toepassing van de regel van artikel 67 van de Grondwet, de wetgever verliest daarom nog niet het recht om zelf de uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. De wetgevende macht en de uitvoerende macht hebben hier samen een gemeenschappelijke taak te volbrengen : waar de grens ligt tussen hun onderscheiden bevoegdheden blijft onbeslist en het staat aan de wetgevende macht alleen ze vast te leggen of te verplaatsen zoals haar goeddunkt.

Indien zij het nuttig acht, kan zij haar uitdrukkelijke opdracht aan de uitvoerende macht terugnemen en zelf de nodige maatregelen treffen door aanvulling of wijziging van de wet en tot een bestanddeel van de wet maken wat niet meer dan een uitvoeringsbepaling was.

De heer Auguste De Schrijver zegt in zijn verslag over het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet (Gedr. St. Kamer, zitting 1952-1953, n° 693, blz. 23) wat volgt :

« De Grondwet van 1831 heeft — in tegenstrijd met de fundamentele wet van 1814 en als reactie tegen het regiem van koning Willem I der Nederlanden — de bevoegdheid van de Uitvoerende Macht herleid tot degene die in de constitutionele voorschriften terug te vinden is, terwijl de meest uitgebreide bevoegdheid aan de Wetgevende Macht — in haar drie bestanddelen : de Koning, de Kamer der Volksvertegenwoordigers en de Senaat — toegekend wordt. »

« Het was wel de klaarblijkelijke bedoeling van de Constituante van 1830-1831 de wetgevende taak van het Parlement zo ruim mogelijk op te vatten. »

Er is dus blijkbaar geen enkele grondwettelijke bepaling die aan de Wetgevende Macht verbiedt, om op initiatief van de Regering zelf maar ook van een parlementslid, een koninklijk besluit ter uitvoering van een wet op te heffen.

Uw Commissie kon zich wel met de vorenstaande overwegingen verenigen, maar de leden waren het niet eens wat betreft de mogelijkheid om bij de wet de een of andere bepaling van een koninklijk besluit of zelfs maar enkele woorden in een volzin ervan te wijzigen.

Wel is waar zagen alle leden in dat een dergelijke handelwijze zou leiden tot een hybride tekst omdat de artikelen of de gedeelten van de artikelen die de wetgever heeft gewijzigd, naderhand nog alleen opnieuw door hem gewijzigd of opgeheven kunnen worden, terwijl de rest van het koninklijk besluit gewijzigd of opgeheven kan worden door de Koning.

Sommigen zagen hierin slechts een wetgevings-technisch probleem; het voorstel zou ontvankelijk zijn maar het zou tijdens de bespreking in de Commissie eventueel gewijzigd moeten worden om die moeilijkheid te ondervangen. Zij herinneren eraan dat het Parlement nog onlangs, met name in de artikelen 34

tives du Code judiciaire (art. III), le Parlement n'a pas hésité à modifier directement certains arrêtés royaux. D'autres considèrent que, dans des cas de l'espèce, le législateur doit expressément retirer au Roi le pouvoir qu'il lui a donné et reprendre ainsi dans la sphère de son propre pouvoir, les mesures complétant la loi qu'il a précédemment votée; telle qu'elle est libellée, la proposition constitue à leurs yeux une immixtion du pouvoir législatif dans une matière que de son propre aveu, celui-ci considère comme étant de la compétence du pouvoir exécutif; le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à cette immixtion et la proposition leur paraît donc non recevable.

Devant cette divergence d'opinions, votre Commission a, par 11 voix contre 2, décidé de demander au Président du Sénat de solliciter, conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946, l'avis du Conseil d'Etat.

*
**

L'avis du Conseil d'Etat n° L.9929/1 du 1^{er} avril 1967 est reproduit en annexe au présent rapport.

Le Conseil d'Etat estime qu'en modifiant partiellement certaines dispositions d'un arrêté royal, le législateur enlève au Roi une partie de ses pouvoirs et modifie dès lors implicitement la loi en exécution de laquelle a été pris l'arrêté auquel ces modifications sont apportées. La modification implicite de la loi a pour effet de réduire, pour le futur, les pouvoirs du Roi.

Il s'ensuit qu'en principe cette manière d'agir du législateur ne se heurte à aucune objection sur le plan de la Constitutionnalité.

Le Conseil d'Etat prend soin d'ajouter que si cette règle vaut pour les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 78 de la Constitution, il n'en serait pas de même pour ceux pris en vertu de l'article 66.

Il ajoute que l'intervention du législateur, exercée sous cette forme, appelle des objections d'ordre technique et que le régime mixte résultant du fait que la matière est alors réglée partie par la loi, partie par voie de règlement est à rejeter.

*
**

Votre Commission s'est à l'unanimité, ralliée à l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
J. HAMBYE.

Le Président,
H. ROLIN.

en 156 van de wijzigingsbepalingen van het Gerechtelijk Wetboek (art. III) niet geaarzeld heeft om zelf sommige koninklijke besluiten rechtstreeks te wijzigen. Anderen zijn van oordeel dat de wetgever in soortgelijke gevallen van de Koning uitdrukkelijk de bevoegdheid dient terug te nemen die hij hem heeft verleend en aldus de maatregelen tot aanvulling van de wet die hij eerder heeft goedgekeurd, tot zich dient te trekken; het voorstel betekent naar hun oordeel een inmenging van de Wetgevende Macht in een materie, waarvan zij zelf blijft erkennen dat ze tot de bevoegdheid van de Uitvoerende Macht behoort; het beginsel van de scheiding der machten verzet zich tegen zulk een inmenging en het voorstel leek hun dan ook onontvankelijk.

Gelet op deze meningsverschillen besliste uw Commissie, met 11 tegen 2 stemmen, de voorzitter van de Senaat te verzoeken om, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2 van de wet van 23 december 1946, het advies van de Raad van State te vragen.

*
**

Het advies van de Raad van State, n° L.9929/1, van 1 april 1967 is als bijlage bij dit verslag afgedrukt.

De Raad van State is van oordeel dat de wetgever, wanneer hij bepalingen van een koninklijk besluit gedeeltelijk wijzigt, aan de Koning een deel van zijn bevoegdheid ontnemt en derhalve impliciet een wijziging aanbrengt in de wet ter uitvoering waarvan het gewijzigde koninklijk besluit is genomen. De impliciete wijziging van de wet heeft tot gevolg dat de bevoegdheid van de Koning voor de toekomst ingekrompen wordt.

In beginsel kunnen er dus geen bezwaren van grondwettelijke aard geopperd worden tegen zulk een handelwijze van de wetgever.

De Raad van State merkt echter op dat deze regel wel geldt voor de koninklijke besluiten genomen krachtens artikel 78 van de Grondwet, maar niet voor die welke genomen zijn krachtens artikel 66.

Tegen een inmenging van de wetgever in deze vorm, zo voegt hij hieraan toe, bestaan bezwaren van technische aard en het tweeslachtig systeem dat voortvloeit uit het feit dat een gedeelte van eenzelfde materie door de wet wordt geregeld terwijl een ander gedeelte een reglementair karakter bezit, dient afgekeurd te worden.

*
**

Uw Commissie heeft zich eenparig bij het advies van de Raad van State aangesloten.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
J. HAMBYE.

De Voorzitter,
H. ROLIN.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 17 janvier 1967, d'une demande d'avis sur une proposition de loi déposée à la Haute Assemblée le 18 mai 1966 (Doc. parl. 1965-1966, n° 184) « modifiant :

— l'arrêté royal du 11 janvier 1940 relatif à l'exécution du Code des droits d'enregistrement;

— l'arrêté du Régent du 12 août 1948 relatif aux primes à la construction;

— l'arrêté royal du 21 décembre 1964 relatif aux primes d'achat;

— l'arrêté royal du 4 mars 1965 relatif au classement des communes », a donné le 2 février 1967 l'avis suivant :

Dans sa demande d'avis du 10 janvier 1967, Monsieur le Président du Sénat signale :

« Des objections ont été formulées à la séance du 14 juin 1966, lors de la discussion sur la prise en considération de cette proposition de loi. La question a notamment été soulevée de savoir si, à la lumière des principes de notre Constitution, il est admissible que le pouvoir législatif abroge ou modifie directement des arrêtés royaux, s'immisçant ainsi dans l'exercice du pouvoir exécutif. En conséquence, la commission de la Justice a été chargée de faire rapport sur la recevabilité de la proposition.

Avant de se prononcer définitivement, cette commission m'a demandé de recueillir l'avis du Conseil d'Etat. Elle aimerait plus spécialement connaître l'opinion de votre Haute Instance sur les problèmes de technique législative et de constitutionnalité que la proposition de loi soulève ».

..

Les pouvoirs attribués au Roi en vertu de l'article 78 de la Constitution peuvent être de compétence liée ou laisser un droit de libre appréciation.

A l'article 162, § 5, du Code des impôts sur les revenus, il s'agit d'une compétence liée. Cet article dispose, en effet, que la classification des communes « est basée sur la population totale constatée par le dernier recensement décennal publié avant l'année de l'exigibilité du précompte ». Il y a trois cas dans lesquels le Roi peut, en vue de l'élévation d'une commune à une catégorie supérieure, déroger au critère établi par le législateur :

« 1. lorsqu'une agglomération s'étend sur plusieurs communes, ces communes ou leurs parties agglomérées peuvent être rangées par le Roi dans la catégorie à laquelle appartient la commune la plus peuplée;

« 2. lorsque le coût de la vie y est particulièrement élevé en raison de circonstances exceptionnelles;

« 3. lorsque la population a augmenté dans une proportion justifiant cette modification ».

Dans un cas seulement, l'article 162, § 5, permet au Roi de déroger au recensement décennal en vue de ranger une commune dans une catégorie inférieure, à savoir lorsque la population a diminué dans une proportion justifiant ce déclassement.

En revanche, la législation autorisant le Roi à octroyer des primes destinées à encourager le logement de particuliers laisse au chef de l'Exécutif un large pouvoir d'appréciation.

Aux termes de la loi du 29 mai 1948, « le Roi fixe le montant et les conditions d'octroi des primes et des réductions d'intérêts en tenant compte notamment des conditions écono-

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17^e januari 1967 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet, ingediend bij die Hoge vergadering op 18 mei 1966 (Senaat Besch. 1965-1966, n° 184), « houdende wijziging van :

— het koninklijk besluit van 11 januari 1940 betreffende de uitvoering van het Wetboek der registratierechten;

— het Regentsbesluit van 12 augustus 1948 inzake bouwpremies;

— het koninklijk besluit van 21 december 1964 inzake aankooppremies;

— het koninklijk besluit van 4 maart 1965 inzake rangschikking van gemeenten », heeft de 2^e februari 1967 het volgend advies gegeven :

In de brief van 10 januari 1967 waarbij hij om het advies van de Raad van State verzocht, laat de heer Voorzitter van de Senaat het volgende opmerken :

« Tijdens de vergadering van 14 juni 1966 werden, bij de beraadslaging over de inoverwegingneming van dat wetsvoorstel, bezwaren geopperd. Zo werd onder meer de vraag gesteld of het, in het licht van de beginselen van onze Grondwet, aanmerkelijk is dat de wetgevende macht rechtstreeks koninklijke besluiten afschaft of wijzigt en zich hierdoor in de uitvoerende macht mengt. De commissie voor de Justitie werd er dienvolgens mede belast over de ontvankelijkheid van het wetsvoorstel verslag uit te brengen.

» Alvorens definitief uitspraak te doen, heeft de commissie mij gevraagd het advies van de Raad van State in te winnen. Inzonderheid zou op prijs worden gesteld de mening van uw Hoog College te vernemen over de problemen die het wetsvoorstel doet rijzen ten aanzien van de wetgevingstechniek en de grondwettigheid ».

..

De bevoegdheid die ingevolge artikel 78 van de Grondwet aan de Koning wordt toegekend, kan hetzij gebonden zijn, hetzij een vrij appreciatie-recht laten.

De bevoegdheid van de Koning is gebonden in artikel 162, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen. Dit artikel bepaalt dat de rangschikking van de gemeenten steunt « op de totale bevolking volgens de jongste tienjaarlijkse telling gepubliceerd vóór het jaar van de invorderbaarheid van de voorheffing ». In drie gevallen mag de Koning van het door de wetgever opgelegd criterium afwijken om een gemeente in een hogere klasse te rangschikken :

« 1. wanneer een agglomeratie zich over verschillende gemeenten uitstrekt, kunnen deze gemeenten of de aangebouwde gedeelten daarvan door de Koning worden gerangschikt in de klasse waartoe de meest bevolkte gemeente behoort;

« 2. wanneer de levensduur te er bijzonder hoog is wegens uitzonderingsomstandigheden;

« 3. wanneer de bevolking dermate is aangegroeid dat deze wijziging is gebillijkt ».

In één geval laat artikel 162, § 5, toe dat de Koning van de tienjaarlijkse telling afwijkt om een gemeente in een lagere klasse te rangschikken, namelijk wanneer de bevolking dermate is afgenomen dat deze verlaging gebillijkt is.

De wetgeving waarbij de Koning gemachtigd wordt premies toe te kennen ter bevordering van de huisvesting van particulieren, laat aan het hoofd van de uitvoerende macht een ruim appreciatievermogen.

Luidens de wet van 29 mei 1948 bepaalt de Koning « het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de premien en de rentevoetverlagingen, inzonderheid met inachtneming van de

miques et des charges de famille et en réservant le bénéfice de ces interventions aux personnes de condition modeste ».

La loi du 7 décembre 1953 prévoit, en son article 12, que le Roi peut, « dans la limite des crédits budgétaires qui seront annuellement votés à cette fin par les Chambres législatives », accorder « aux conditions qu'il détermine » des subventions tendant à encourager l'assainissement ou la démolition de logements insalubres et l'achat ou la construction d'habitations destinées à loger des personnes vivant dans des locaux insalubres.

L'article 53 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe confère, lui aussi, au Roi un large pouvoir d'appréciation. En effet, en vertu de cet article, le droit proportionnel de 11 p.c. est réduit à 6 p.c. pour les ventes de la propriété « d'habitations dont le revenu cadastral, bâti et non bâti, n'excède pas un maximum à fixer, par arrêté royal, suivant les localités ou régions ».

La réglementation que la proposition de loi déposée au Sénat tend à modifier trouve son fondement dans les textes légaux précités, lesquels, on le voit, peuvent être classés en deux groupes distincts selon que les pouvoirs qu'ils confèrent au Roi sont de compétence liée ou non.

Dans les deux cas, il s'agit de pouvoirs attribués au Roi par le législateur en conformité de l'article 78 de la Constitution. Le législateur peut les lui retirer en tout ou en partie. Mais la réduction des pouvoirs du Roi suppose en tout état de cause, une modification de la loi qui les a attribués. Cette modification peut être, soit expresse, soit implicite.

En modifiant, pour certaines communes, la liste de classification des communes établie par le Roi, le législateur enlève à celui-ci ses pouvoirs à l'égard desdites communes et modifie ainsi, implicitement, la loi par laquelle il lui a attribué une compétence générale en la matière.

Pareille modification a pour effet de réduire, pour le futur, les pouvoirs du Roi. Les communes classées par le législateur lui-même sont dotées dorénavant d'un statut légal. A moins que la loi n'en dispose autrement, le Roi ne conserve plus aucun pouvoir à l'égard de ces communes.

Il s'ensuit qu'en principe cette manière d'agir du législateur ne se heurte à aucune objection sur le plan de la constitutionnalité. Mais il n'en serait plus de même si le législateur modifiait un arrêté que le Roi a pris en vertu des pouvoirs qui lui sont attribués directement par la Constitution, par exemple en vertu de l'article 66, qui l'habilite à fixer le statut du personnel des Ministères (Conseil d'Etat, 18 décembre 1958, GRIFNEE, n° 6758, Pas. 1959, IV, 44). C'est ainsi que pourrait être contestée la constitutionnalité d'une loi modifiant la classification des communes qui figure dans un arrêté royal octroyant une allocation de foyer et une allocation de résidence au personnel des Ministères (actuellement l'article 5 de l'arrêté royal du 22 juillet 1964).

L'intervention du législateur dans une matière dont il a confié le règlement au pouvoir exécutif appelle toutefois des objections d'ordre technique.

Le régime mixte résultant du fait que la matière est alors réglée partie par la loi, partie par voie de règlement, est à rejeter.

Lorsque, sur certains points, le législateur ne peut se rallier à la manière dont l'Exécutif a usé des pouvoirs qui lui avaient été attribués, il est préférable qu'il les lui retire intégralement plutôt qu'en partie.

Une autre solution consisterait à revoir les habilitations en les adaptant de manière à lier le pouvoir exécutif par des critères établis par le législateur.

economische omstandigheden en de gezinslasten, waarbij het genot van deze tegemoetkomingen uitsluitend voor personen met bescheiden inkomsten bestemd wordt ».

De wet van 7 december 1953 bepaalt in haar artikel 12 dat de Koning « binnen de perken van de begrotingskredieten die daartoe jaarlijks door de Wetgevende Kamers zullen goedgekeurd worden » en « onder door hem te stellen voorwaarden » toelagen kan verlenen die strekken tot de bevordering van de sanering of het slopen van ongezonde woningen, en de aankoop of het bouwen van woningen die bestemd zijn om personen te huisvesten die in ongezonde vertrekken wonen.

Ook dient te worden vermeld dat artikel 53 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten een zeer ruim appreciatie-recht aan de Koning verleent. Volgens dit artikel wordt het evenredig recht van 11 t.h. verlaagd tot 6 t.h. voor de verkopen van de eigendom van « woningen waarvan het gebouwd of ongebouwd kadastraal inkomen een bij koninklijk besluit, volgens de plaatsen of gewesten, vast te stellen maximum niet overschrijdt ».

De reglementering die het wetsvoorstel dat bij de Senaat werd ingediend beoogt te wijzigen, vindt zijn rechtsgrond in bovenvermelde wetteksten, die, zoals gebleken is, in twee groepen kunnen ingedeeld worden naargelang de bevoegdheid die aan de Koning is toegekend al dan niet gebonden is.

In beide gevallen heeft de wetgever in overeenstemming met artikel 78 van de Grondwet, aan de Koning een bevoegdheid toegewezen. De wetgever kan deze bevoegdheid ook terugnemen hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk. Een inkrimping van de bevoegdheid van de Koning veronderstelt echter altijd een wijziging van de wet die de bevoegdheid heeft toegekend. Deze wijziging kan uitdrukkelijk, dan wel impliciet zijn.

Wanneer de wetgever wat bepaalde gemeenten betreft een wijziging brengt aan de lijst met de rangschikking der gemeenten door de Koning opgemaakt, ontnemt hij wat die gemeenten betreft de bevoegdheid aan de Koning en wijzigt dus impliciet de wet waarbij hij aan de Koning een algemene bevoegdheid heeft verleend.

Dit heeft voor gevolg dat de bevoegdheid van de Koning in de toekomst ingekrompen is. De gemeenten die de wetgever zelf gerangschikt heeft, genieten voortaan een wettelijk statuut. Behoudens andersluidende bepaling van de wet, heeft de Koning betreffende die gemeenten alle bevoegdheid verloren.

In principe kunnen er dus geen bezwaren van grondwettelijke aard geopperd worden tegen de hiervoren bedoelde handelwijze van de wetgever. Dergelijke bezwaren zouden echter wel bestaan, indien de wetgever een besluit zou wijzigen dat de Koning heeft genomen op grond van een hem rechtstreeks door de Grondwet verleende bevoegdheid, bij voorbeeld op grond van artikel 66 der Grondwet dat de Koning bevoegd maakt tot het vaststellen van het statuut van het personeel der Ministeries (Raad van State, 18 december 1958, GRIFNEE, n° 6758, Pas. 1959, IV, 44). Aldus zou voor betwisting vatbaar zijn de grondwettigheid van de wet waarbij wijziging wordt gebracht in de indeling van de gemeenten die voortkomt in een koninklijk besluit houdende toekenning van een haardtoelage en van een standplaats-toelage aan het personeel der Ministeries (thans artikel 5 van het koninklijk besluit van 22 juli 1964).

Tegen de inmenging van de wetgever in een materie waarvan hij de regeling aan de uitvoerende macht heeft toegekend, kunnen bezwaren van technische aard worden aangevoerd.

Het tweeslachtig regime dat uit deze inmenging voortvloeit, doordat een gedeelte van eenzelfde materie door de wet wordt geregeld terwijl een ander gedeelte een reglementair karakter bezit, dient afgekeurd te worden.

Wanneer de wetgever zich op bepaalde punten niet kan aansluiten bij de manier waarop de uitvoerende macht van de haar toegekende macht gebruik heeft gemaakt, is het verkieslijk dat hij de bevoegdheid in haar geheel, liever dan broksgewijs, terugneemt.

Een andere oplossing ware de aan de Koning gegeven opdrachten te herzien en ze op zodanige wijze aan te passen dat de uitvoerende macht de door de wetgever vastgestelde criteria in acht moet nemen.

Le présent avis reproduit, en annexe, le texte des diverses dispositions légales qui constituent le fondement des arrêtés que la proposition de loi n° 184 tend à modifier.

..

La Chambre était composée de :

MM. F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat; H. BUCH et Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat; J. LIMPENS et R. DE RYKE, assesseurs de la section de législation; M. JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur.

Le Greffier, — De Griffier,

(s.) M. JACQUEMIJN.
(get.)

Bij onderhavig advies wordt de tekst gevoegd van de wetsbepalingen die tot grondslag dienen van de besluiten die het wetsvoorstel n° 184 tot doel heeft te wijzigen.

..

De Kamer was samengesteld uit :

De heren F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State; H. BUCH en Ch. SMOLDERS, staatsraden; J. LIMPENS en R. DE RYKE, bijzitters van de afdeling wetgeving; M. JACQUEMIJN adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur.

Le Président, — De Voorzitter,

(s.) F. LEPAGE.
(get.)