

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling
wetgeving, eerste kamer, de 23e
maart 1970 door de Minister van
Economische Zaken verzocht hem,
aan een termijn van ten hoogste
drie dagen, van advies te dienen
over een ontwerp van wet "betref-
fende de economische expansie",
zoals het door de Minister op 26
maart 1970 geamendeerd werd, heeft
de 2e april 1970 het volgend ad-
vies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de
législation, première chambre,
saisi par le Ministre des Affaires
économiques, le 23 mars 1970,
d'une demande d'avis, dans un
délai ne dépassant pas trois jours,
sur un projet de loi "sur l'ex-
pansion économique", ainsi qu'il
a été amendé par le Ministre le
26 mars 1970, a donné le 2 avril
1970 l'avis suivant :

De meeste en belangrijkste bepalingen van de ontworpen wet zijn zodanig opgevat dat zij, aangenomen door de wetgever, evenwel eerst dan kunnen worden toegepast wanneer vooraf het wetsontwerp nr. 125 (Kamer van Volksvertegenwoordigers, buitengewone zitting 1968, nr. 125, 1) en het wetsontwerp betreffende het eerste plan 1971-1975 door de wetgever zijn aangenomen. Hieruit volgt dat de grondige en oordeelkundige ontleding van de verscheidene mechanismen, vervat in het ontwerp, eerst kan plaatsvinden wanneer de vermelde wetsontwerpen wet zullen geworden zijn.

De Minister van Economische Zaken heeft evenwel het advies van de Raad van State binnen de termijn van drie dagen gevraagd, wat de Raad van State in de gegeven omstandigheden moet betreuren.

*

* *

Het ontwerp van wet, inzonderheid titel I, strekt er in de eerste plaats toe de toekenning van de steunverlening te regelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan moet bevorderen. Deze steunverlening verschijnt in hoofdzaak onder de vorm van aanmoedigingen voor investeringen, vooruitgangscontracten, bevorderingscontracten en reconversiecontracten. Inzonderheid de gewestelijke tegemoetkomingen omvatten de rentevoetverminderingen, de vrijstelling van terugbetaling, de arbeidsplaatspremies en sommige fiscale voordelen. In verscheidene gevallen komt hierbij Staatswaarborg te pas.

.../...

Voorts bevat het ontwerp, in titel II, een regeling van de regionale infrastructuren voor onthaal van industrie, ambachten en diensten en, in titel III, wijzigingen van de wetgeving op de nationale investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen.

Tenslotte houdt het ontwerp een reeks diverse bepalingen in, onder meer met betrekking tot de controle op de vervreemding van een beduidend gedeelte van het kapitaal van belangrijke in België gevestigde ondernemingen, sommige sancties bij niet-naleving van de voorwaarden en verplichtingen, aanvullende fiscale voordelen en regelingen inzake opheffing en aanpassing van bestaande voorschriften en uitvoering van de ontworpen bepalingen.

*

* *

I.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De thans geldende wets- en verordeningsbepalingen met betrekking tot de economische expansie zijn in de volgende wetten en besluiten neergelegd :

1° de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de op-richting van nieuwe industrieën, gewijzigd bij de wetten van 14 februari 1961, 20 november 1962 en 30 juli 1963 en bij het koninklijk besluit nr. 22 van 23 mei 1967 en het koninklijk besluit nr. 87 van 10 november 1967 ;

.../...

- 2° het koninklijk besluit van 17 augustus 1959 tot uitvoering van voormelde wet van 17 juli 1959, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 maart 1961, 19 september 1962, 20 juli 1967 en 14 mei 1968 ;
- 3° de wet van 18 juli 1959 tot invoering van bijzondere maatregelen ter bestrijding van de economische en sociale moeilijkheden in sommige gewesten, gewijzigd bij de wetten van 14 februari 1961, 20 november 1962 en 30 juli 1963 en bij het koninklijk besluit nr. 22 van 23 mei 1967 ;
- 4° het koninklijk besluit van 18 augustus 1959 tot uitvoering van voormelde wet van 18 juli 1959, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 maart 1961, 17 februari 1967 en 20 juli 1967 ;
- 5° de wet van 14 juli 1966 tot tijdelijke instelling van uitzonderlijke hulpverlening ter versnelling van de economische reconversie en ontwikkeling van de steenkolenmijngebieden en van bepaalde andere gewesten die met ernstige en dringende problemen te kampen hebben, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 22 van 23 mei 1967 en bij het koninklijk besluit nr. 85 van 10 november 1967 ; de toepassingsduur van deze wet, die oorspronkelijk tot 31 december 1968 gelding had, werd achtereenvolgens bij koninklijk besluit van 27 juni 1969 tot 31 december 1969 en bij de wet van 23 december 1969 tot 30 juni 1970 verlengd ;
- 6° het koninklijk besluit van 17 februari 1967 tot uitvoering van voornoemde wet van 14 juli 1966 ;
- 7° het koninklijk besluit van 17 februari 1967 tot aanduiding van de geografische zones waarbinnen de bepalingen van de wet van 14 juli 1966 van toepassing zijn.

De wet van 17 juli 1959 heeft betrekking op algemene steunverleningen, terwijl de wetten van 18 juli 1959 en van 14 juli 1966 gewestelijke hulpverlening op het oog hebben.

2. Met betrekking tot de problemen, die kunnen rijzen in verband met de overeenstemming van de expansiewetgeving in het algemeen en derhalve ook van het ontwerp, met het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, behoort in de eerste plaats te worden vermeld dat het ontwerp de thans geldende hulpverlening van de wet van 17 juli 1959 onaangeroerd laat en alleen de regionale steunverlening, met inbegrip van sectoriële en technologische tegemoetkomingen, op het oog heeft.

In de loop van het onderzoek is niet gebleken dat, afgezien van officieuze besprekingen, aan de commissie of aan een andere overheid van de Europese Economische Gemeenschap officieel advies werd gevraagd over het ontwerp van wet.

Op grond van artikel 93 van het verdrag wordt het advies van de commissie van de Gemeenschap verleend over het voornemen van de Lidstaat.

Het blijft een open vraag op welk ogenblik het voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen aan het bevoegd orgaan van de Europese Economische Gemeenschap behoort te worden voorgelegd.

Indien men de mening is toegedaan dat het voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen reeds bestaat vanaf het ogenblik dat dit voornemen in een ontwerp is neergelegd tijdens het stadium vóór de indiening bij het bureau van een van de Wetgevende Kamers, moet ook de officiële raadplegingsprocedure bij de E.E.G.-organen reeds in dit stadium een aanvang nemen.

Indien men de expansiewet als een loutere kaderwet beschouwt, kan worden beweerd dat het onderzoek pas moet geschieden nadat de wet is tot stand gekomen en vóór de uitvoeringsbesluiten. Eerst dan immers heeft het voornemen van de Lidstaat vaste vorm gekregen.

*

3. Het opschrift van titel I van het ontwerp luidt als volgt :

"Toekenning van aanmoedigingen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan begunstigen".

Uit artikel 1, eerste lid, blijkt dat alleen in het geval van de contracten de **stimulering** in het kader van de doelstellingen van het plan wordt verleend. De tekst luidt immers als volgt :

"De ... aanmoedigingen worden toegekend (a) ofwel krachtens beslissingen van de Staat (b) ofwel krachtens contracten afgesloten tussen de Staat ... en elke natuurlijke of morele persoon van privaat of publiek recht, die zich ertoe verbindt een of meer verrichtingen uit te voeren die bijdragen tot de sectoriële, technologische en regionale doelstellingen van het plan".

Uit artikel 10, dat het inleidend artikel is van de afdeling 2, blijkt evenmin dat de regionale tegemoetkomingen in het kader van de doelstellingen van het plan worden verleend.

.../...

De gemachtigde leden van het kabinet van de Minister van Economische Zaken hebben evenwel **verklaard** dat ook de beslissingen tot hulpverlening binnen het raam van het plan dienen te worden verleend.

De redactie van artikel 1 zou dienvolgens moeten worden gewijzigd in de zin dat de "beslissingen van de Staat" of liever de "beslissingen tot steunverlening genomen door de bevoegde Minister" ook in het kader van de doelstellingen van het plan zullen worden genomen.

Uit deze zienswijze moet worden afgeleid dat de uitvoering van de bepalingen van titel I eerst kan worden aangevat nadat het plan door de Wetgever is goedgekeurd. Vorenbedoelde opvatting onderstelt ook dat het plan werkelijk regionale, sectoriële en technologische doelstellingen zal bevatten.

Indien het plan 1971-1975 waarop het onderhavige ontwerp in menig opzicht steunt, door de Wetgever niet mocht worden aangenomen, zouden de bepalingen van titel I zonder uitwerking blijven.

Gelet op de huidige stand van zaken met betrekking tot het plan en het ontwerp van kaderwet houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie (Kamer van Volksvertegenwoordigers, buitengewone zitting 1968, nr. 125, nr 1 ; aangenomen door de Kamer op 19 juni 1969 en overgezonden aan de Senaat), is het duidelijk dat voor de Raad van State vooralsnog de instrumenten ontbreken ter beoordeling van verscheidene aspecten en problemen die behoren tot de materie van titel I.

Ook mag niet uit het oog worden verloren dat het ontwerp eigenlijk de overgang beoogt van het thans bestaande tijdelijk stelsel van steunverlening naar een bestendige systematische regeling van het probleem van de hulpverlening in het raam van periodieke plannen.

Bovendien zou het duidelijkheidshalve aanbeveling verdienen vooraan in de wet te bepalen wat dient te worden verstaan onder de termen die in verband met het plan in het ontwerp worden gebruikt, zoals geweest, sector, de verschillende soorten van contracten en sommige technische termen. Zo deze begrippen niet in het ontwerp worden omschreven, zullen ze moeten worden gedefinieerd in het plan.

*

4. Artikel 22 luidt als volgt :

"De vooruitgangcontracten zijn kaderovereenkomsten afgesloten tussen de Staat en de ondernemingen die, overeenkomstig het economisch plan en de wetenschapsprogrammatie, een over meer jaren gespreid programma wensen uit te voeren van technologische innovatie en industriële en/of commerciële ontwikkeling.

Dergelijk programma dient tegelijk verschillende van de hieronder opgesomde verrichtingen te bevatten :

het onderzoek, het uitwerken van nieuwe procédés of produkten, de commerciële promotie, de organisatie en de rationalisatie van het beheer, de samensmelting, de concentratie en andere overeenkomsten tussen verschillende ondernemingen, de investering en, in het algemeen, alle beheersverrichtingen, die gericht zijn op het nagestreefde doel.

.../...

De termen van het contract kunnen slaan op :

- a) de uitgaven met betrekking tot de keuze van de meest aangepaste methodes van organisatie, van beheer en van promotie ;
- b) de uitgaven van wetenschappelijke en technologische aard : het betreft hier onder meer het onderzoek naar of de uitwerking van prototypen, van nieuwe produkten of nieuwe fabricageprocédés, ten einde deze in België aan te wenden ;
- c) de investeringsuitgaven ;
- d) de verwante faciliteiten inzake bestellingen door de overheidssector, wanneer zij klaarblijkelijk promotiemogelijkheden bieden, waarover de verantwoordelijke Minister van de betrokken overheidssector nochtans zal worden geraadpleegd ; de modaliteiten van de faciliteiten zullen worden vastgesteld door de Minister verantwoordelijk voor het beheer van de contractant van de overheidssector, in overeenstemming met de Ministers die Economische Zaken en Streekeconomie in hun bevoegdheid hebben ;
- e) faciliteiten inzake uitvoer, delcredere en andere gelijkaardige domeinen, rekening gehouden met de bevoegdheden van de betrokken Ministers...".

.../...

Uit de aan de Raad van State verstrekte toelichting blijkt dat de in artikel 22 bedoelde vooruitgangscontracten uiteraard in aantal beperkt zullen blijven en zullen voorbehouden zijn ter ondersteuning van eigenlijke industriële krachtpunten. De bedoeling van dit artikel blijkt geenszins te zijn gericht op enigerlei wijziging of aanvulling van de thans geldende wets- of verordeningsbepalingen die betrekking hebben op de onderscheiden door dit artikel bestreken domeinen.

De vooruitgangscontracten kunnen betrekking hebben op de punten a tot e, opgesomd in het derde lid van artikel 22. Het is blijkbaar zo dat de punten a, b, d en e een algemeen karakter vertonen, terwijl het punt c, dat de investeringsuitgaven betreft, onder toepassing valt van de regelen die de toekenning van de gewestelijke tegemoetkomingen beheersen.

De punten d en e betreffen onderscheidenlijk "samenhangende faciliteiten inzake bestellingen door de overheidssector" en "faciliteiten inzake uitvoer, delcredere en andere gelijkaardige domeinen".

Het niet nader bepaalde of omschreven begrip "faciliteit" in een wettekst, met betrekking tot de toepassing van bestaande wetten en verordeningen, is alles behalve duidelijk.

Bij nader onderzoek blijkt het zo te zijn dat in het raam van het ontworpen faciliteitenstelsel de Minister, in het vooruitgangscontract, vooraf de contractuele verbintenis aangaat om de beslissingsbevoegdheid waarover hij krachtens andere wetten beschikt, zodanig uit te oefenen dat in het raam van deze wetten en in verband met later concrete, maar op het ogenblik van het sluiten van een gegeven vooruitgangscontract nog niet bekende rechtshandelingen, bepaalde voordelen aan de medecontractant moeten worden verleend.

.../...

Het spreekt vanzelf dat, in deze gedachtengang, de Minister niet buiten de hem toebedeelde appreciatiekring kan treden. Bovendien komt het, in het licht van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, als niet verantwoord voor dat de ontworpen faciliteiten ertoe zouden strekken de Minister machten te verlenen, door welke uitoefening hij naderhand zou worden belet op normale en behoorlijke wijze van zijn vrije beoordeling van het algemeen belang gebruik te maken.

Bij de toepassing van dit stelsel, waarbij de Minister vooraf een contractuele verbintenis ten opzichte van een bepaalde onderneming aangaat, moet er ook worden op gelet het beginsel van de gelijkheid van de Belgen voor de wet niet in het gedrang te brengen. Dit vereist dat terzake bij de keuze van de overheid objectieve criteria met betrekking tot het plan worden aangewend en dat ook aan alle gegadigden een kans moet worden gegeven.

Met betrekking tot de faciliteiten inzake bestellingen behoort te worden herinnerd aan de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen overeenkomsten ingevolge aanbesteding, overeenkomsten ingevolge offerte-aanvraag en onderhandse overeenkomsten. De Minister heeft de keuze tussen aanbesteding of offerteaanvraag. Onderhandse overeenkomsten zijn alleen toegelaten in bepaalde gevallen. De aanbesteding kan openbaar zijn of beperkt. In dit laatste geval mogen alleen de aannemers, die de Minister beslist te raadplegen, inschrijvingen indienen. De offerteaanvraag kan algemeen zijn of beperkt. In dit laatste geval komen alleen aannemers in aanmerking, die de Minister besluit te raadplegen.

.../...

De terzake bedoelde faciliteiten onderstellen blijkbaar een voorafgaande en contractuele verbintenis van de Minister om tot een beperkte aanbesteding of tot een beperkte offerteaanvraag over te gaan en bovendien om in de twee gevallen vooraf te beslissen de medecontractant te raadplegen.

Met betrekking tot de faciliteiten inzake uitvoer, behoort vooreerst te worden aangestipt dat - volgens de toelichting van de artikelen - de uitvoer is bedoeld die niet bestemd is voor een Lidstaat van de Europese Economische Gemeenschap. In verband met de onderscheiden bestaande stelsels in de wetgeving inzake uitvoer is het hier evenmin duidelijk wat onder "faciliteiten" moet worden verstaan. Indien terzake bepaalde restricties zijn gesteld of vergunningen of licenties zijn vereist, is het zeer de vraag of de Minister in een contract vooraf de verbintenis kan aangaan zodanige restricties op te heffen of zodanige licenties of vergunningen te verlenen.

Met betrekking tot de faciliteiten inzake delcredere is het niet duidelijk wat de bedoeling is. Ook hier rijst de vraag of de Minister zich vooraf kan verbinden tot de toekenning van bepaalde voordelen. Bovendien komt het de Minister terzake niet toe zich in de plaats te stellen van een zelfstandig organisme, de Nationale Delcrederedienst, die op grond van het koninklijk besluit nr. 42 van 31 augustus 1939 met de beslissingen inzake delcredere is belast. Uit de verstrekte toelichting blijkt dat alleszins deze instelling zou geraadpleegd worden vóór het afsluiten van de contracten. Men kan zich afvragen of deze voorzorgsmaatregel zou volstaan om de moeilijkheden te vermijden die kunnen rijzen op het ogenblik van de uitvoering van de verbintenis van de Belgische Staat.

Volgens de thans geldende wetgeving kunnen faciliteiten inzake delcredere geenszins betrekking hebben op investeringen.

Hetgeen in punt e is bedoeld onder "andere gelijkaardige domeinen", betreft - volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen - eventuele toekomstige voorschriften die eveneens in aanmerking zouden kunnen komen.

Volgens punt e kunnen de faciliteiten ook betrekking hebben op domeinen die gelijkaardig zijn aan uitvoer en delcredere. Het ontwerp bevat geen enkel criterium dat bij de beoordeling van die gelijkaardigheid in aanmerking moet worden genomen. Het bepaalt evenmin welke overheid bevoegd is om zodanige appreciatie te doen. Uit een en ander blijkt dat het toepassingsgebied van punt e niet afgebakend is.

Uit het onderzoek van het ontworpen faciliteitenstelsel moet alleszins worden afgeleid dat hierbij met vage begrippen wordt gewerkt en dat bij uitwerking en toepassing ernstige bezwaren kunnen rijzen.

De nieuwe rechtsfiguren, die inzake steunverlening worden ingevoerd, moeten tenslotte in klare juridische bewoordingen worden gesteld.

*

5. Artikel 34, § 1, van het ontwerp wijzigt de bepalingen van de wet van 2 april 1962 met betrekking tot de Nationale Investeringsmaatschappij. Paragraaf 2 van hetzelfde artikel heft hoofdstuk II van deze wet op, dat de erkende gewestelijke investeringsmaatschappijen betreft. Hoofdstuk III, dat gemeenschappelijke bepalingen voor de Nationale Investeringsmaatschappij en de erkende gewestelijke investeringsmaatschappijen bevat, en hoofdstuk IV, dat diverse bepalingen inhoudt, blijven van kracht.

.../...

Samen met de opheffing van hoofdstuk II betreffende de erkende gewestelijke investeringsmaatschappijen, houdt artikel 34, § 2, een bepaling in waardoor aan de Koning een onbeperkte macht wordt toevertrouwd om "de modaliteiten betreffende de gewestelijke investeringsmaatschappijen" vast te stellen. In dit opzicht beperkt de toelichting van de artikelen zich ertoe te verklaren : "Paragraaf 2 maakt het mogelijk de teksten betreffende de gewestelijke investeringsmaatschappijen bij middel van een koninklijk besluit aan te passen".

Aan de Raad van State kon geen uitleg worden verstrekt over de toekomstige wetteksten in verband waarmee de regelen voor de gewestelijke investeringsmaatschappijen een aanpassing zouden vergen. Indien, als gevolg van het aannemen van nieuwe wetten, de aanpassing van de huidige voorschriften met betrekking tot de gewestelijke investeringsmaatschappijen nodig macht blijken, zou het verlenen van zodanige aanpassingsmachten aan de Koning in deze nieuwe wetten moeten vervat zijn. Op grond van de ontworpen tekst kan de Koning van meet af aan de huidige regelen volledig ongedaan maken, zodat er zelfs geen zekerheid of waarborg is dat de met toepassing van de ontworpen tekst vastgestelde uitvoeringsbepalingen voorts een harmonisch geheel zullen vormen met de regelen eigen aan de Nationale Investeringsmaatschappij en met de gemeenschappelijke regelen.

Het is derhalve aan te bevelen hoofdstuk II van de wet van 2 april 1962 niet op te heffen.

*

.../...

6. Twee thans geldende wetteksten verlenen machtiging tot het optrekken van gebouwen of het aankopen van gebouwen op kosten van de Staat, enerzijds artikel 5 van de wet van 17 juli 1959 en; anderzijds, artikel 15 van de wet van 18 juli 1959. Het verschil ligt hierin dat de aankoop van gebouwen in de ontwikkelingsgewesten aan minder strenge voorwaarden wordt onderworpen. Terwijl artikel 5 van de wet van 17 juli 1959 een in ministerraad overlegd koninklijk besluit vereist, dat uiteraard alleen in uitzonderlijke en dringende gevallen is voorgeschreven, behoort - volgens artikel 15 van de wet van 18 juli 1959 - de beslissing aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Middenstand, en dit zonder speciale vereisten. De wet is blijkbaar minder streng omdat deze verrichtingen "in ontwikkelingsgewesten" plaatsvinden.

De door artikel 15 van de wet van 18 juli 1959 geboden mogelijkheid verdwijnt door de opheffing van deze wet.

Door het ontworpen artikel 42 wordt de door artikel 5 van de wet van 17 juli 1959 geboden mogelijkheid uitgebreid tot de ondernemingen uit de dienstensector. Feitelijk vormt artikel 42 dus geen nieuwe tekst, maar is het alleen een uitbreiding van artikel 5 van de wet van 17 juli 1959. De ontworpen wijziging zou derhalve veeleer in laatstbedoelde wet moeten worden opgenomen.

*

7. Artikel 47, dat de wetten van 18 juli 1959 en van 14 juli 1966 opheft, en artikel 49, waarbij de Koning ermede onder meer wordt belast de datum van inwerkingtreding van de wet vast te stellen, verlenen aan de Koning bepaalde verreikende machten.

.../...

Artikel 47, derde lid, houdt de instellingen opgericht op grond van de wetten van 18 juli 1959 en 14 juli 1966, als zodanig in stand, "behoudens andersluidende beschikkingen vast te stellen bij koninklijk besluit". De toelichting van de artikelen geeft daarover de volgende verklaring :

"Artikel 47 heeft als voorwerp :

....

b) de bestaande vennootschappen voor gewestelijke economische uitrusting, opgericht op grond van artikel 17 van de wet van 18 juli 1959, als dusdanig te behouden. Een koninklijk besluit zal eventueel in de toekomst er anders over kunnen beslissen;

.... "

Met toepassing van deze bepaling kan de Koning een vennootschap als bedoeld in dit artikel ontbinden, ook wanneer die vennootschap ontstaan is uit de overeenstemmende wilsuiting van de openbare overheid en van particulieren, en in dit geval zelfs zonder het medeweten en het goedvinden van die belanghebbende particulieren. Daarenboven kan de dreigende mogelijkheid van de ontbinding verstorend inwerken op het leven van de vennootschappen, wat tot hun ontwrichting kan leiden.

Deze bepaling moet zo worden opgevat dat de ontbinding kan gebeuren naar goedgevoelen van de Minister. Deze ontbinding kan enkel plaats vinden met inachtneming van het algemeen belang. De motieven waarop de appreciatie van het algemeen belang steunt, moeten kunnen worden teruggevonden, zo niet in de handeling zelf, dan toch in de voorbereiding van die handeling. Een betere oplossing ware, dat die motieven bij de wet verplichtend zouden worden gesteld.

Op grond van artikel 49, eerste lid, neemt de Koning "alle aanvullende maatregelen" voor de toepassing van de ontworpen wet. Deze formulering van 's Konings uitvoeringsopdracht, die moet steunen op artikel 67 van de Grondwet, is niet gebruikelijk. Het is dan ook de vraag of met de term "aanvullende" bedoeld wordt dat de Koning eventuele leemten van de wet zou kunnen aanvullen, waardoor hij verder zou kunnen gaan dan de hem door artikel 67 van de Grondwet toevertrouwde opdracht.

Voorts wordt aan de Koning de macht verleend de op grond van de opgeheven wetten van 18 juli 1959 en 14 juli 1966 genomen uitvoeringsbesluiten in stand te houden en ze eventueel aan te passen. In dit opzicht behoort de rechtspraak van het Hof van cassatie in herinnering te worden gebracht, waaruit blijkt dat een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van opgeheven wetsbepalingen, een rechtsgrond kan vinden in een nieuwe wet en derhalve van kracht kan blijven in de mate dat het in overeenstemming is met de nieuwe wet (1).

In de mate dat de ontworpen voorschriften evenvermelde rechtspraak bedoelen, zijn ze overbodig en, in zover ze meer willen betekenen, ziet de Raad van State niet goed in op welke wijze ze behoorlijk zouden kunnen worden uitgevoerd. Anderdeels is geen verklaring voorhanden over aard en omvang van de aanpassing van uitvoeringsbesluiten van opgeheven wetten. In opzicht van wetgevingstechniek is zodanige handelwijze beslist niet aan te bevelen.

.../...

(1) Zie Cass. 24 januari 1966 (Pasier. I, 1966, blz. 664-665) en de voetnoot.

Indien vorenbedoelde machtigingen buiten de gebruikelijke maat vallen, komt dit wellicht ook doordat zij de aanpassing beogen van de bestaande en de ontworpen voorschriften aan hetgeen nog zal moeten ontstaan uit de planwetgeving, hetgeen het probleem niet gemakkelijker maakt.

Hoe dan ook, uit de vorenstaande beschouwingen kan worden afgeleid dat ingevolge het ongewoon karakter van de aan de Koning door de artikelen 47 en 49 verleende machten, essentiële beginselen in het gedrang worden gebracht en dat ook de rechtszekerheid erdoor wordt aangetast. Dit kan aanleiding geven tot verwarring in een materie, waar klaarheid is geboden.

*

* * *

II.

OPMERKINGEN BETREFFENDE SOMMIGE ARTIKELEN.

Waar in de artikelen 1 en 2 is gesteld dat de Staat de beslissingen neemt en de tegemoetkomingen verleent, is daarmee bedoeld het bevoegd orgaan dat dient op te treden. Op dit punt vergt de tekst de bovenbedoelde aanpassing (zie algemene opmerkingen, nr. 3).

*

In de artikelen 4 en 5 vertrouwt het ontwerp bepaalde beslissingen toe aan het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie, voorzien in het koninklijk besluit van 12 april 1966.

.../...

Volgens artikel 4, tweede lid, is het voordeel van de tegemoetkomingen voor de uitgaven betreffende hernieuwing van de bestaande outillage uitgesloten, "behoudens de door het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie bepaalde uitzonderingen".

Volgens artikel 5, eerste lid, kunnen tegemoetkomingen worden verleend, buiten de ontwikkelingszones, voor sectoriële of technologische verwezenlijkingen van bijzonder belang. Voorts bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de criteria en de algemene toepassingsmodaliteiten. Het tweede lid van artikel 5 bepaalt : "Op voorstel van de Ministers die economische zaken en streekeconomie in hun bevoegdheid hebben, neemt het ministerieel comité belast met de economische en sociale coördinatie iedere nuttige beslissing met het oog op genoemde verwezenlijkingen".

Het tweede lid van artikel 5 betekent dat de individuele beslissingen door vorenbedoeld ministerieel comité worden genomen, in het kader van de regeling die bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit is neergelegd. Er is evenwel op dit punt geen overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van de toelichting van de artikelen. Volgens de Nederlandse tekst neemt het ministerieel comité "de toepassingsdirectieven", terwijl de Franse tekst luidt als volgt : "Les décisions individuelles sont prises par le comité ministériel ...".

.../...

Het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie is een comité dat is opgericht in de schoot van de Ministerraad en dat deze laatste ontlast van het onderzoek van talrijke kwesties waarbij de verantwoordelijkheid van de Regering kan betrokken worden. Gewoonlijk, als alle Ministers van het comité het eens zijn, wordt de zaak voorts niet meer in Ministerraad onderzocht. Ieder Minister kan echter vragen dat over een zaak, die de algemene politiek en dienvolgens de verantwoordelijkheid van de ganse Regering betreft, in Ministerraad zou worden beraadslaagd.

Bij dit alles blijft steeds de regel gelden dat het de Ministers zijn die de koninklijke besluiten medeondertekenen. Bij hun benoeming als Minister worden zij overigens ermede belast beslissingen te nemen in de zaken die tot hun bevoegdheid behoren.

Slechts in uitzonderlijke door de Grondwet of door sommige wetten bepaalde gevallen wordt het nemen van beslissingen aan de Ministerraad opgedragen. Het past niet in het kader van ons grondwettelijk stelsel, dat alleen de Ministers kent, het nemen van beslissingen, die aan de Koning of aan de Ministers toekomen, aan een ministerieel comité toe te vertrouwen.

Rekening gehouden met deze opmerkingen stelt de Raad van State voor, de bepaling als volgt te formuleren :
"... door de Ministers van ... en van ..., na beraadslaging van het comité, opgericht in de schoot van de Ministerraad voor de economische en sociale coördinatie, onverminderd de bevoegdheid van de Ministerraad ...".

Bij artikel 17 van het ontwerp wordt een bepaling ingevoegd in het Wetboek der registratie, hypotheek- en griffierechten, onder artikel 302bis dat beschikbaar was ingevolge zijn opheffing bij de wet van 14 april 1965. Thans is dat artikel echter niet meer beschikbaar omdat het is ingenomen door een bepaling die bij artikel 10 van de wet van 14 juli 1966 onder datzelfde nummer in het bedoelde wetboek werd ingevoerd.

Dienvolgens zou de bestaande bepaling van artikel 302bis, de eerste paragraaf, en de nieuwe bepaling die door het ontwerp wordt ingevoerd, de tweede paragraaf van dat artikel moeten vormen.

Artikel 17 van het ontwerp zou dan luiden als volgt :

"Artikel 17.-

Aan de bepaling van artikel 302bis, ingevoegd in het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten bij artikel 10 van de wet van 14 juli 1966, en die § 1 zal vormen, wordt een § 2 toegevoegd, luidend als volgt :

"§ 2. Wordt van het proportioneel recht vrijgesteld ... (verder de tekst van het ontwerp)... ".

*

Hoofdstuk I van titel II handelt over de "gronden ten behoeve van de industrie, het ambachtswezen of de diensten". Het ontworpen artikel 30 stemt in ruime mate overeen met artikel 16 van de wet van 18 juli 1959, zoals dit werd gewijzigd bij de wetten van 14 februari 1961 en 30 juli 1963. In tegenstelling met evenvermeld artikel 16, dat slaat op de ont-eigening van "gebouwde of ongebouwde onroerende goederen" voor de aanleg van "industrieterreinen of -zones", hebben

.../...

de ontworpen artikelen 30 tot 32 enkel betrekking tot de onteigening van gronden voor de aanleg van "gronden voor de industrie, het ambachtswezen of de diensten". Bedoelde weglating uit de thans geldende wetgeving zou kunnen worden geïnterpreteerd als een beperking van de thans bestaande onteigeningsmacht, hetgeen niet blijkt te stroken met de bedoeling van de Regering, temeer daar het ontwerp de onteigeningsmacht uitbreidt ten gunste van het ambachtswezen en de sector van de diensten. Derhalve rijst de vraag of het in het kader van het ontwerp niet zou passen in het opschrift van hoofdstuk I van titel II en in de artikelen 30 tot 32, waar het nodig is, uitdrukkelijk de bedoeling weer te geven van de onteigening van "gebouwde of ongebouwde onroerende goederen" en bovendien van de strooksgewijze onteigening.

*

De nieuwe tekst van artikel 36 is aan de Raad van State medegedeeld op 26 maart 1970 toen hij reeds het ontwerp aan het onderzoeken was. Deze nieuwe tekst is niet vergezeld van een commentaar. Hij luidt als volgt :

"Artikel 36.-

Ter wille van de gevolgen die zij op de aanwending en op de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan kunnen hebben, wordt het voorafgaand akkoord van de Minister die Economische Zaken in zijn bevoegdheid heeft, en van de Minister van Financiën, nadat de Minister voor Streekeconomie is geraadpleegd, vereist voor alle verrichtingen waarbij beoogd wordt :

.../...

- 1° aan natuurlijke of morele personen van privaaf of publiek recht, die, volgens het geval, hun gewone verblijfplaats of hun statutaire zetel, hun centrale administratie of hun voornaamste instelling buiten het grondgebied van de Lidstaten van de Europese Gemeenschap hebben of
- 2° aan vennootschappen die rechtstreeks of onrechtstreeks door de in 1° genoemde personen worden gecontroleerd,

een deel te vervreemden dat ten minste een derde vertegenwoordigt van het kapitaal van de ondernemingen waarvan de activiteit op het nationaal grondgebied plaats heeft en waarvan de eigen middelen ten minste 100 miljoen frank bedragen.

Behoudens in geval dat artikel 108, § 2, van het Wetboek van koophandel wordt toegepast, dient de ministeriële beslissing te worden genomen binnen een termijn van twee maanden. Zij zal op een gemotiveerde wijze aan de betrokken onderneming worden betekend".

Volgens deze nieuwe tekst van artikel 36 is de voorafgaande instemming van de Minister van Economische Zaken en van de Minister van Financiën vereist voor alle verrichtingen die ertoe strekken één derde van het kapitaal van Belgische bedrijven van een bepaalde omvang te vervreemden aan buitenlandse natuurlijke personen of rechtspersonen die in het artikel nader zijn omschreven.

.../...

Allereerst is in de tekst gesteld dat voor zodanige vervreemding toelating is vereist vanwege de gevolgen die zij "op de aanwending en op de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan kunnen hebben" ("sur l'emploi et sur la réalisation des objectifs du plan").

Volgens de verklaring van een gemachtigd lid van het Kabinet van de Minister geeft de Franse tekst de bedoeling van de Regering juist weer. In de Nederlandse tekst dient derhalve het woord "aanwending" te worden vervangen door het woord "tewerkstelling".

Volgens de tekst van het artikel behoeven "alle verrichtingen" ("toutes opérations") betreffende de boven nader omschreven vervreemdingen, de voorafgaande ministeriële toelating. Het is een open vraag of de verplichting enkel geldt ten opzichte van de verrichting waarbij globaal een derde van het kapitaal wordt vervreemd, of ook ten opzichte van afzonderlijk verrichte rechtshandelingen die slechts uiteindelijk het bedoelde deel van het kapitaal in dezelfde hand verenigen.

Het is ook de vraag wie de toelating moet vragen : de koper, de verkoper of beiden gezamenlijk. In dit verband rijst de vraag of, gesteld dat de verplichting ook geldt ten opzichte van bedoelde gefractioneerde verrichtingen, de bescherming van de rechtmatige belangen van de verkoper te goeder trouw niet vereist dat deze over de wettelijke mogelijkheid beschikt om na te gaan in hoever de door hem beoogde vervreemding het derde van het kapitaal van het bedrijf in dezelfde hand kan doen overgaan.

.../...

In dat artikel is er sprake van "verrichtingen" waar-
bij beoogd wordt "... te vervreemden" ("toutes opérations
visant à aliéner"). Het is niet duidelijk of uit die woorden
moet worden afgeleid dat het voornemen van zodanige vervreem-
ding dan wel de rechtshandeling zelf de vereiste toelating
behoeft. In de ene zowel als in de andere uitlegging is het
de vraag of dit voornemen of deze vervreemding moet worden
aangegeven, en bij welke Minister en binnen welke termijn.

De noodzaak van een aangifte volgt uiteraard uit het
laatste lid van het artikel, dat voorschrijft dat de minis-
teriële beslissing "dient te worden genomen binnen een ter-
mijn van twee maanden" ("la décision ministérielle doit
intervenir dans un délai de deux mois"). Aangezien er een
termijn is vastgesteld, moet er immers een tijdstip worden
bepaald waarop de termijn aanvangt. Deze begindatum kan niet
anders zijn dan de datum van de aangifte die vanzelfsprekend
met zekerheid moet kunnen worden vastgesteld.

Zoals het aangehaalde laatste lid van het artikel
is gesteld, is de termijn een dwingende termijn binnen welke
een beslissing in de ene of in de andere zin moet worden
genomen. Volgens de verklaring van een lid van het Kabinet
van de Minister geldt evenwel de termijn louter als een aan-
wijzing voor de Ministers die derhalve ook na het verstrijken
van twee maanden hun toelating kunnen weigeren. Zodanige
opvatting is niet verenigbaar met de rechtszekerheid.

Uit de algemene strekking van het artikel moet worden
afgeleid dat de belanghebbenden op geen georganiseerde wijze
worden betrokken in de voorbereiding van de ministeriële be-
slissing.

Volgens het artikel moet de beslissing met redenen omkleed zijn. Daaruit volgt dat de beslissing zelf de concrete gegevens moet vermelden die in aanmerking zijn genomen om vast te stellen dat de vervreemding al dan niet de gevolgen als bedoeld in het artikel teweegbrengt.

Voorts geeft het artikel geen uitsluitsel omtrent de belangrijke vraag welke sanctie de onwettige vervreemding treft. Volgens de verklaringen van een lid van het Kabinet van de Minister is de toelating een grondvereiste voor het bestaan van de vervreemding, zodat bij gemis van toelating de vervreemding volstrekt nietig is. Het is derhalve geraten dit uitdrukkelijk in de tekst te vermelden. Gelet op de ~~ver~~ strekkende gevolgen van de nietigheid is het ook geboden rekening te houden met de hiervoren reeds bedoelde rechtmatige belangen van de verkoper te goeder trouw.

Om alle betwistingen te vermijden, verdient het ten slotte aanbeveling het begrip "eigen middelen", dat een essentieel element is voor de toepassing van artikel 36, nader te preciseren.

*

Bij artikel 39 valt aan te stippen dat, in de plaats van "artikel 74 van de wetten betreffende de inkomstenbelastingen, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 24 (lees : 26) februari 1964", wellicht is bedoeld artikel 259 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

*

Artikel 50 bepaalt niet welke Minister met de neerlegging van het verslag is belast en of dit verslag wordt bekendgemaakt.

La plupart des dispositions de la loi en projet et aussi les plus importantes sont conçues de telle sorte que même votées, elles ne pourront être mises en oeuvre qu'après que le législateur aura adopté le projet de loi n° 125 (Chambre des Représentants, session extr . 1968, n° 125,1) et le projet de loi relatif au premier plan 1971-1975. Il s'ensuit qu'une analyse approfondie et judicieuse des mécanismes prévus par le projet ne sera possible qu'après que les projets en question seront devenus lois.

Le Ministre des Affaires économiques a néanmoins demandé l'avis du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours, ce que, dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut que regretter.

*

* . . *

Le projet de loi tend en premier lieu, plus particulièrement en son titre Ier, à régler l'attribution d'aides destinées à favoriser la réalisation des objectifs du plan. Celles-ci revêtent essentiellement la forme d'encouragements aux investissements, de contrats de progrès, de contrats de promotion et de contrats de reconversion. En ce qui concerne plus spécialement les aides régionales, celles-ci comportent des réductions du taux d'intérêt, des franchises de remboursement, des primes d'emploi ainsi que certains avantages fiscaux. Dans plusieurs cas, elles sont assorties de la garantie de l'Etat.

.../...

Le projet prévoit ensuite, en son titre II, une réglementation des infrastructures régionales d'accueil d'industries, d'entreprises de l'artisanat et de services alors qu'en son titre III, il apporte certaines modifications à la législation relative à la Société nationale d'investissement et aux sociétés régionales d'investissement.

Enfin, il comporte une série de dispositions diverses ayant trait, notamment, au contrôle de l'aliénation d'une part considérable du capital d'entreprises importantes établies en Belgique, aux sanctions frappant l'inobservation des conditions et obligations imposées, à des avantages fiscaux complémentaires, à l'abrogation ou à l'adaptation des dispositions en vigueur ainsi qu'à l'exécution des dispositions en projet.

*

* *

I.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'expansion économique font l'objet des lois et arrêtés suivants :

1° la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles, modifiée par les lois du 14 février 1961, du 20 novembre 1962 et du 30 juillet 1963, par l'arrêté royal n°22 du 23 mai 1967 et par l'arrêté royal n°87 du 10 novembre 1967;

.../...

- 2° l'arrêté royal du 17 août 1959 portant exécution de la loi précitée du 17 juillet 1959, modifié par les arrêtés royaux des 22 mars 1961, 19 septembre 1962, 20 juillet 1967 et 14 mai 1968;
- 3° la loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions, modifiée par les lois des 14 février 1961, 20 novembre 1962 et 30 juillet 1963 ainsi que par l'arrêté royal n°22 du 23 mai 1967;
- 4° l'arrêté royal du 18 août 1959 portant exécution de la loi du 18 juillet 1959 précitée, modifié par les arrêtés royaux des 22 mars 1961, 17 février 1967 et 20 juillet 1967;
- 5° la loi du 14 juillet 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économiques des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents, modifiée par l'arrêté royal n°22 du 23 mai 1967 et par l'arrêté royal n°85 du 10 novembre 1967; la durée d'application de cette loi, qui, originellement, avait effet jusqu'au 31 décembre 1968, a été successivement prolongée jusqu'au 31 décembre 1969 par l'arrêté royal du 27 juin 1969 et jusqu'au 30 juin 1970 par la loi du 23 décembre 1969;
- 6° l'arrêté royal du 17 février 1967 portant exécution de la loi du 14 juillet 1966 précitée;
- 7° l'arrêté royal du 17 février 1967 portant désignation des zones géographiques dans lesquelles les dispositions de la loi du 14 juillet 1966 sont d'application.

La loi du 17 juillet 1959 concerne l'aide générale tandis que les lois du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966 ont pour objet l'aide régionale.

2. Relativement aux problèmes qui peuvent se poser sur le plan de la conformité de la législation d'expansion en général , et partant aussi de la loi en projet, au Traité instituant la Communauté économique européenne, il convient de relever tout d'abord, que le projet ne change rien au système d'aides prévu par la loi du 17 juillet 1959 et ne vise que les seules aides régionales, en ce compris les interventions sectorielles et technologiques.

Il n'est pas apparu au cours de l'examen qu'abstraction faite de pourparlers officieux, la Commission ou quelque autre autorité de la Communauté économique européenne ait été officiellement consultée sur la loi en projet

L'article 93 du Traité prévoit que la Commission de la Communauté donne son avis sur tout projet d'un Etat-membre.

La question reste ouverte de savoir à quel moment un projet tendant à instituer ou à modifier des aides doit être soumis à l'organe compétent de la Communauté.

Si l'on considère que le projet d'instituer ou de modifier des aides existe dès l'instant où il s'est concrétisé dans un texte au cours du stade qui précède le dépôt aux Chambres législatives, la procédure officielle de consultation des organes de la C.E.E. doit être entamée dès ce stade.

Si , en revanche, on estime que la loi d'expansion n'est qu'une simple loi de cadre, on peut soutenir que la consultation ne doit avoir lieu qu'après le vote de la loi

.../...

mais avant que ses arrêtés d'exécution ne soient pris.
Ce n'est qu'à ce moment , en effet, que le projet de l'Etat-
membre a définitivement pris corps.

*

3. Le titre Ier du projet s'intitule :

"Attribution d'incitants favorisant la réalisation des
objectifs du plan".

Il ressort de l'article 1er, alinéa 1er, que le
stimulant n'est accordé dans le cadre des objectifs du
plan que dans l'hypothèse des contrats. Le texte est,
en effet , rédigé comme suit :

"Les incitations en vue ... sont attribuées en
vertu a) soit de décisions de l'Etat, b) soit de contrats
conclus entre l'Etat et toute personne physique ou
morale, de droit public ou privé, qui s'engage à effectuer
une ou plusieurs opérations concourant à la réalisation
des objectifs sectoriels, technologiques et régionaux du
plan".

Il ne résulte pas davantage de l'article 10, qui
introduit la section 2, que les aides régionales soient
attribuées dans le cadre des objectifs du plan.

.../...

Les membres délégués du Cabinet du Ministre des Affaires économiques ont toutefois déclaré que les décisions accordant des aides devront, elles aussi, être prises dans le cadre des objectifs du plan.

L'article 1er devrait, dès lors, être remanié de telle sorte que les "décisions de l'Etat", ou, plus exactement, "les décisions d'aides prises par le Ministre compétent" interviennent également dans le cadre des objectifs du plan.

Cette interprétation a pour conséquence que la mise en oeuvre des dispositions du titre Ier ne pourra être entamée que lorsque le plan aura été adopté par le législateur. Elle implique aussi que le plan énonce effectivement des objectifs régionaux, sectoriels et technologiques.

Si le plan de 1971-1975 sur lequel la loi en projet se fonde à de nombreux égards, n'était pas approuvé par le législateur, les dispositions du titre Ier demeureraient inopérantes.

Il est évident que dans l'état actuel du plan et du projet de loi de cadre portant organisation de la planification et de la décentralisation économique (Chambre des Représentants, session extraordinaire 1968, n°125, n°1, adopté par la Chambre le 19 juin 1969 et transmis au Sénat), le Conseil d'Etat ne dispose pas des documents qui lui permettent d'apprécier les divers aspects et problèmes de la matière traitée dans le titre Ier.

.../...

Il importe aussi de ne pas perdre de vue qu'en fait le projet cherche à **organiser** le passage du régime temporaire d'aide actuellement en vigueur à une solution systématique et permanente du problème dans le cadre des plans périodiques.

Il se recommanderait, d'autre part, par souci de clarté, de définir en tête de la loi le sens à attribuer, par rapport au plan, aux différents termes utilisés dans le projet, tels que "région" et "secteur", les différents types de contrats ainsi que certains termes techniques . Si ces notions ne sont pas définies dans le projet, elles devront l'être dans le plan.

*

4. L'article 22 du projet dispose :

"Les contrats de progrès sont des conventions-cadre passées entre l'Etat et les entreprises qui désirent, conformément au plan économique et à la programmation scientifique, mettre en oeuvre un programme d'innovation technologique et de développement industriel et/ou commercial s'étalant sur plusieurs années.

Un tel programme doit comprendre conjointement plusieurs des opérations ci-après énumérées :

la recherche, la mise au point de procédés ou de produits nouveaux, la promotion commerciale, l'organisation et la rationalisation de la gestion, la fusion, la concentration et autres accords entre plusieurs entreprises, l'investissement et, d'une manière générale, toutes opérations de gestion orientées vers le but poursuivi.

.../...

Les termes du contrat peuvent porter sur :

- a) les dépenses qui sont relatives à la sélection des méthodes d'organisation, de gestion et de promotion les plus appropriées;
- b) les dépenses à caractère scientifique et technologique : il s'agit notamment de la recherche ou de la mise au point de prototypes, de produits nouveaux ou de procédés nouveaux de fabrication, en vue de les mettre en oeuvre en Belgique;
- c) les dépenses d'investissements;
- d) des facilités connexes en matière de commandes du secteur public lorsque celles-ci ont une opportunité promotionnelle évidente, au sujet de laquelle le Ministre responsable du secteur public concerné sera toutefois consulté; les modalités de facilités seront fixées par le Ministre responsable de la gestion du contractant du secteur public, en accord avec les Ministres ayant les Affaires économiques et l'Economie régionale dans leurs attributions;
- e) des facilités en matière d'exportation, de ducroire et d'autres domaines similaires, compte tenu des attributions des Ministres compétents.

... " .

Il ressort des précisions fournies au Conseil d'Etat que le nombre des contrats de progrès visés à l'article 22 sera naturellement limité et que ceux-ci seront réservés aux fins d'encourager le développement de véritables pôles d'expansion industrielle. L'article ne semble nullement avoir en vue de modifier ou de compléter en quoi que ce soit les dispositions légales ou réglementaires en vigueur relatives aux différents domaines qu'il couvre.

.../...

Les contrats de progrès peuvent se rapporter aux points a à e, énumérés à l'alinéa 3 de l'article 22. Il semble bien que les points a, b, d et e revêtent un caractère général, alors que le point c, qui concerne les dépenses d'investissement, tombe sous l'application des règles relatives à l'attribution d'aides régionales.

Les points d et e visent respectivement "des facilités connexes en matière de commandes du secteur public" et "des facilités en matière d'exportation, de ducroire et d'autres domaines similaires".

Non définie, ni autrement précisée, la notion de "facilité" est fort vague dans un texte de loi qui concerne l'application de lois et règlements existants.

Il apparaît à l'analyse que, dans le système de facilités envisagé, le Ministre prendra, en concluant un contrat de progrès, l'engagement contractuel préalable de faire du pouvoir de décision dont il dispose en vertu d'autres lois, un usage tel que le cocontractant se verra accorder certains avantages dans le cadre de ces lois et relativement à des opérations juridiques qui se réaliseront par la suite mais qui ne sont pas encore connues au moment de la conclusion du contrat de progrès.

Il va sans dire que dans cet ordre d'idées, le Ministre ne pourra sortir du champ d'appréciation qui lui est dévolu. D'autre part, il ne se justifierait pas au regard des besoins d'une bonne administration que les

.../...

facilités projetées fussent destinées à attribuer au Ministre des pouvoirs dont la mise en oeuvre l'empêcherait d'exercer par la suite, de manière normale et adéquate, sa libre appréciation de l'intérêt général.

Lors de la mise en oeuvre de ce système, où le Ministre prend un engagement contractuel préalable vis-à-vis d'une entreprise déterminée, il faudra aussi veiller à ne pas compromettre le principe de l'égalité des Belges devant la loi. Il est indispensable, à cet effet, que le choix de l'autorité s'opère sur la base de critères objectifs touchant le plan et qu'une chance soit offerte à tous les intéressés.

Quant aux facilités en matière de commandes, il convient de rappeler que la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat établit une distinction entre les marchés par adjudication, les marchés conclus sur appel d'offres et les marchés de gré à gré. Le Ministre peut, au choix, procéder par voie d'adjudication ou d'appel d'offres. La conclusion de marchés de gré à gré n'est autorisée que dans des cas déterminés. L'adjudication peut être publique ou restreinte. Dans la dernière hypothèse, seuls les entrepreneurs que le Ministre décide de consulter peuvent remettre une soumission. L'appel d'offres est général ou restreint. S'il est restreint, seuls entrent en compétition les entrepreneurs que le Ministre décide de consulter. Les facilités visées supposent manifestement l'engagement préalable et contractuel dans le chef du Ministre de procéder à une adjudication restreinte ou à un appel d'offres restreint et de décider d'abord, dans les deux cas, de consulter les cocontractants.

.../...

En ce qui concerne les facilités en matière d'exportation, il convient d'observer, en premier lieu, que, suivant le commentaire des articles, c'est l'exportation à une destination autre qu'un Etat-membre de la Communauté économique européenne qui est visée. Vu les différents systèmes que connaît la législation en matière d'exportation, on n'aperçoit guère, ici non plus, ce qu'il faut entendre par facilités. Lorsque des restrictions sont imposées ou lorsque des autorisations ou des licences sont requises en la matière, il est fort douteux que le Ministre puisse au préalable prendre l'engagement contractuel de lever ces restrictions ou d'accorder ces licences ou autorisations.

On ne voit pas non plus quelles sont les intentions du Gouvernement en ce qui concerne les facilités en matière de ducroire. La question se pose à nouveau de savoir si le Ministre peut s'engager au préalable à accorder certains avantages. D'autre part, il n'appartient pas au Ministre de se substituer à un organisme autonome, à savoir l'Office national du Ducroire qui est chargé, en vertu de l'arrêté royal organique n°42 du 31 août 1939, de prendre les décisions en matière de ducroire. Il ressort des précisions fournies au Conseil d'Etat que cet organisme serait, en tout état de cause, consulté avant la conclusion des contrats. Il est toutefois permis de se demander si cette précaution sera suffisante pour éviter les difficultés qui pourront surgir au moment de l'exécution de l'engagement pris par l'Etat belge.

La législation en vigueur exclut que les facilités puissent s'appliquer à des investissements.

.../...

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, les termes "domaines similaires", employés au point e, visent les éventuelles prescriptions futures qui pourraient entrer en ligne de compte.

Suivant le point e, les facilités peuvent se rapporter à des domaines similaires à celui de l'exportation et du ducroire. Le projet n'établit aucun critère pour apprécier cette similitude. Il ne désigne pas non plus l'autorité compétente pour se livrer à cette appréciation. Il résulte de l'une et de l'autre de ces observations que le champ d'application du point e n'est pas clairement déterminé.

Quoiqu'il en soit, l'examen du système de facilités projeté révèle qu'il est fait appel à des notions fort vagues et que sa mise au point et son application risquent de se heurter à de sérieuses difficultés.

Enfin, il importe que les nouvelles constructions juridiques prévues en matière d'aide soient formulées en termes de droit clairs et précis.

*

5. L'article 34, § 1er, du projet modifie les dispositions de la loi du 2 avril 1962 constituant une Société nationale d'investissement. En son § 2, il abroge le chapitre II de cette loi, qui est relatif aux sociétés régionales d'investissement agréées. Le chapitre III, qui contient les dispositions communes à la Société nationale d'investissement et aux sociétés régionales d'investissement agréées, ainsi que le chapitre IV, qui contient des dispositions diverses, sont maintenus.

.../...

En même temps qu'il abroge le chapitre II relatif aux sociétés régionales d'investissement agréées, l'article 34 attribue au Roi, en son § 2, un pouvoir illimité pour déterminer "les modalités relatives aux sociétés régionales d'investissement". Le commentaire des articles se borne à déclarer à cet égard que le "§ 2 permet d'adapter par voie d'arrêté royal les textes relatifs aux sociétés régionales d'investissement".

Aucune précision n'a pu être fournie au Conseil d'Etat quant aux futurs textes légaux qui exigeraient une adaptation des règles régissant les sociétés régionales d'investissement. S'il s'avérait nécessaire d'adapter, par suite de l'adoption de lois nouvelles, les règles en vigueur relatives aux sociétés régionales d'investissement, c'est dans les nouvelles lois qu'il conviendrait d'attribuer au Roi ce pouvoir d'adaptation. Le texte du projet permettrait au Roi de rendre d'emblée totalement inopérantes les règles actuelles, de sorte qu'on n'aurait aucune certitude ni garantie que les dispositions d'exécution arrêtées en application du texte projeté continueraient à s'harmoniser avec les règles qui sont propres à la Société nationale d'investissement et avec les règles communes.

Mieux vaudrait, dès lors, ne pas abroger le chapitre II de la loi du 2 avril 1962.

*

6. Deux textes légaux en vigueur autorisent la construction ou l'acquisition d'immeubles aux frais de l'Etat. Il s'agit de l'article 5 de la loi du 17 juillet

.../...

1959 et de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1959. La différence entre les deux articles réside dans ce que l'acquisition d'immeubles dans les régions en voie de développement est soumise à des conditions moins sévères. En effet, alors que l'article 5 de la loi du 17 juillet 1959 exige un arrêté délibéré en conseil des Ministres - ce qui, évidemment, suppose des cas exceptionnels et urgents -, l'article 15 de la loi du 18 juillet 1958 confie la décision au Ministre des Affaires économiques, et ce, sans autres formalités. Si la loi est manifestement moins rigoureuse c'est parce que les opérations en cause s'effectuent dans des régions en voie de développement.

L'abrogation de la loi du 18 juillet 1959 aura pour effet de supprimer la faculté que celle-ci offrait en son article 15.

La possibilité ouverte par l'article 5 de la loi du 17 juillet 1959 est étendue, en vertu de l'article 42 projeté, aux entreprises du secteur des services. En fait, l'article 42 n'est donc pas un texte nouveau. Il ne constitue qu'une extension de l'article 5 de la loi du 17 juillet 1959. Aussi, est-ce plutôt dans cette dernière loi que la modification devrait être insérée.

*

7. L'article 47, qui abroge les lois des 18 juillet 1959 et 14 juillet 1966, de même que l'article 49, qui charge notamment le Roi de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi en projet, attribuent au Chef de l'Etat des pouvoirs très étendus.

.../...

L'article 47, alinéa 3, maintient tels quels, "sauf autres dispositions à fixer par arrêté royal", les organismes créés sur la base des lois des 18 juillet 1959 et 14 juillet 1966. L'exposé des motifs s'en explique comme suit :

"L'article 47 a pour objet :

...

b) de maintenir telles quelles les sociétés d'équipement économique régional existantes, créées sur base de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1959. Un arrêté royal pourra éventuellement, dans l'avenir, en disposer autrement ;

... " .

En application de cette disposition, le Roi pourra dissoudre une société visée par cet article, même si celle-ci est née du concours de volontés de l'autorité publique et de particuliers. Il pourra même procéder à la dissolution à l'insu et sans le consentement des particuliers intéressés. A cela s'ajoute que la menace d'une dissolution éventuelle est de nature à troubler la vie des sociétés et, partant, à les désorganiser.

La disposition en cause doit s'interpréter de telle sorte que la dissolution est abandonnée à la discrétion du Ministre. Elle ne peut toutefois intervenir qu'en considération de l'intérêt général. Les motifs qui fondent l'appréciation de l'intérêt général doivent pouvoir se retrouver sinon dans l'acte même, du moins dans les mesures préparatoires de celui-ci. Une meilleure solution serait toutefois d'imposer par la loi l'obligation de motiver.

.../...

Aux termes de l'article 49, alinéa 1er, le Roi prend "toutes les mesures complémentaires" que nécessite l'application de la loi en projet. Il n'est pas d'usage de formuler de cette manière la mission d'exécution du Roi, telle que la conçoit l'article 67 de la Constitution. Le terme "complémentaire" signifie-t-il dès lors que le Roi serait habilité à combler les lacunes éventuelles de la loi de sorte qu'il pourrait ainsi aller au-delà de la mission que lui confie l'article 67 de la Constitution?

D'autre part, le Roi se voit habilité à maintenir en vigueur et, s'il y a lieu, à adapter les arrêtés d'exécution qui ont été pris sur la base des lois des 18 juillet 1959 et 14 juillet 1966. Dans cet ordre d'idées, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour de Cassation, selon laquelle un arrêté royal pris en exécution de dispositions légales abrogées peut trouver un fondement légal dans une nouvelle loi et, partant, demeurer en vigueur pour autant qu'il soit conforme à celle-ci (1).

Dans la mesure où elles visent cette jurisprudence, les dispositions projetées sont superflues. Si elles veulent aller au-delà, on n'aperçoit pas comment elles pourraient être adéquatement exécutées. Aucune indication n'est non plus fournie quant à la nature et à l'étendue des adaptations que les arrêtés d'exécution des lois abrogées pourront subir. Du point de vue légistique, pareil procédé est à déconseiller.

.../...

(1) Voir Cassation 24 janvier 1966 (Pasieris I, 1966, pages 664-665) et le renvoi.

Si ces habilitations débordent le cadre de ce qui est habituel, la raison doit sans doute en être cherchée dans le fait qu'elles visent aussi l'adaptation des dispositions existantes et des dispositions en projet à celles qui doivent encore être prises dans le cadre de la législation sur la planification. Le problème ne s'en trouve pas simplifié.

Quoi qu'il en soit, il est permis d'inférer des développements qui précèdent que le caractère inhabituel des pouvoirs attribués au Roi par les articles 47 et 49 porte atteinte à des principes essentiels et, en outre, compromet la sécurité juridique. Dans une matière où la clarté s'impose, ce peut être là une source de confusion.

*

* *

II.

OBSERVATIONS CONCERNANT CERTAINS ARTICLES.

Là où les articles 1er et 2 disent que l'Etat prend les décisions et accorde les aides, il faut entendre l'organe compétent. Il convient d'adapter le texte sur ce point (voir les observations générales, n° 3).

*

Les articles 4 et 5 du projet confient certaines décisions au Comité ministériel de coordination économique et sociale prévu par l'arrêté royal du 12 avril 1966.

.../...

En vertu de l'article 4, alinéa 2, le bénéfice des aides est exclu pour les dépenses de renouvellement de l'outillage existant "sauf exceptions déterminées par le Comité ministériel de coordination économique et sociale"

Aux termes de l'article 5, alinéa 1er, il peut être attribué, en dehors des zones de développement, des aides pour des réalisations sectorielles ou technologiques d'intérêt particulier. D'autre part, le Roi détermine, par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres, les critères et les modalités générales d'application. L'alinéa 2 de l'article 5 dispose : "Sur proposition des Ministres ayant les Affaires économiques et l'Economie régionale dans leurs attributions, le Comité ministériel chargé de la coordination économique et sociale prend toute décision utile en vue desdites réalisations".

L'alinéa 2 de l'article 5 signifie que les décisions individuelles sont prises par le comité précité dans le cadre de la réglementation établie par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres. Il y a toutefois discordance, sur ce point, entre les versions néerlandaise et française du commentaire des articles. Selon le texte néerlandais, le comité prend les "toepassingsdirectieven" alors que le texte français dit : "Les décisions individuelles sont prises par le Comité ministériel ...".

Le Comité ministériel de coordination économique et sociale est un comité créé au sein du conseil des Ministres aux fins de décharger celui-ci de l'examen d'un grand nombre de questions qui peuvent engager la responsabilité du Gouvernement. En règle générale, lorsque

tous les Ministres du comité sont d'accord, l'affaire n'est plus examinée en conseil des Ministres. Chaque Ministre peut toutefois demander qu'une affaire qui intéresse la politique générale et, partant, la responsabilité du Gouvernement tout entier, soit délibérée en conseil.

Tout ceci n'enlève rien à la règle que ce sont les Ministres qui contresignent les arrêtés royaux. Lors de leur nomination comme Ministre, ils sont du reste chargés des décisions dans les questions qui relèvent de leur compétence.

Ce n'est que dans des cas exceptionnels prévus par la Constitution ou par certaines lois que la décision est confiée au conseil des Ministres. Il ne cadre guère avec notre système constitutionnel, qui ne connaît que les Ministres, de charger un comité ministériel de prendre des décisions qui appartiennent au Roi ou aux Ministres.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose de rédiger la disposition en cause comme suit : " ... par les Ministres des ... et de ... , après délibération au comité créé au sein du conseil des Ministres pour la coordination économique et sociale, sans préjudice des attributions du conseil des Ministres ... ".

*

L'article 17 du projet insère dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe une nouvelle disposition sous la forme d'un article 302bis dont la place était devenue disponible par suite de

.../...

l'abrogation par la loi du 14 avril 1965 de la disposition que cet article contenait. La place de cet article est toutefois occupée actuellement par une disposition que l'article 10 de la loi du 14 juillet 1966 a insérée sous le même numéro dans le code précité.

Il s'en suit que la disposition existante de l'article 302bis devrait former le paragraphe premier de cet article tandis que la nouvelle disposition prévue par le projet en constituerait le § 2.

Dans ces conditions, l'article 17 du projet s'établirait comme suit :

"Article 17.-

A la disposition de l'article 302bis, insérée dans le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe par l'article 10 de la loi du 14 avril 1966 et qui formera le § 1er, il est ajouté un § 2 rédigé comme suit :

"§ 2. Sont dispensés du droit proportionnel ...
(suite comme au projet) ...".

*

Le chapitre Ier du titre II est consacré aux "terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou des services". L'article 30 projeté correspond, dans une large mesure, à l'article 16 de la loi du 18 juillet 1959, tel qu'il a été modifié par les lois des 14 février 1961 et 30 juillet 1963. Toutefois, à la différence de cet article 16, qui vise l'expropriation d'"immeubles bâtis ou non bâtis" en vue de l'aménagement de "terrains ou de zones industriels", les articles 30 à 32 projetés n'ont en vue

.../...

que l'expropriation destinée à l'aménagement de "terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou des services". Omettre les précisions de l'article 16 dans la législation en vigueur pourrait être interprété comme une restriction du pouvoir d'expropriation actuel. Or, il ne semble pas que telle soit l'intention du Gouvernement, d'autant que le projet étend le pouvoir d'expropriation en faveur de l'artisanat et du secteur des services. On peut dès lors se demander si, dans le cadre du projet, il ne conviendrait pas de mentionner expressément, dans l'intitulé du chapitre Ier du titre II et, là où c'est nécessaire, dans les articles 30 à 32, le but poursuivi par l'expropriation "d'immeubles bâtis ou non bâtis" et de faire état, en outre, de l'expropriation par zones.

*

Le nouveau texte de l'article 36 a été communiqué au Conseil d'Etat le 26 mars 1970, en cours d'examen du projet; ce texte, qui n'est pas accompagné d'un commentaire, est rédigé comme suit :

"Article 36.-

En raison des conséquences qu'elles peuvent avoir sur l'emploi et sur la réalisation des objectifs du plan, l'accord du Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions, et du Ministre des Finances, le Ministre de l'Economie régionale ayant été consulté, est requis préalablement à toutes opérations visant à aliéner :

- 1° à des personnes physiques ou des personnes morales, publiques ou privées, ayant selon le cas leur résidence habituelle ou leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement hors du territoire des Etats membres de la Communauté européenne ou

.../...

2° à des sociétés se trouvant directement ou indirectement sous le contrôle des personnes visées au 1° ,

une fraction représentative d'un tiers au moins du capital des entreprises dont l'activité se situe sur le territoire national et dont les fonds propres sont au moins de 100 millions de francs.

Sauf en cas d'application de l'article 108, § 2, du Code de commerce, la décision ministérielle doit intervenir dans un délai de deux mois. Elle fait l'objet d'une notification motivée à l'entreprise concernée".

Le nouveau texte de l'article 36 soumet à l'accord préalable des Ministres des Affaires économiques et du Ministre des Finances toutes opérations qui tendent à aliéner un tiers du capital des entreprises belges d'une certaine importance aux personnes physiques et morales étrangères qu'il précise.

Il prévoit, tout d'abord, que ces aliénations sont soumises à autorisation en raison des conséquences qu'elles peuvent avoir "sur l'emploi et sur la réalisation des objectifs du plan " (op de aanwending en op de verwezenlijking van de doelstellingen van het plan kunnen hebben).

Selon l'un des membres délégués du Cabinet du Ministre, c'est la version française qui traduit l'intention exacte du Gouvernement. Il s'ensuit que, dans la version néerlandaise, le mot "aanwending" doit être remplacé par le mot "tewerkstelling".

.../...

Tel qu'il est rédigé, l'article soumet à autorisation ministérielle préalable "toutes opérations" relatives aux aliénations définies ci-dessus. La question n'en demeure pas moins de savoir si cette obligation s'applique uniquement à l'opération portant aliénation globale d'un tiers du capital ou si elle s'étend aux actes accomplis séparément qui, ensemble, aboutissent à la concentration de cette partie du capital entre les mêmes mains.

Autre question : par qui l'autorisation doit-elle être demandée : par l'acquéreur, par le vendeur ou par l'un et l'autre ? A supposer que l'obligation en question s'applique aussi aux opérations fractionnées visées ci-dessus, la protection des intérêts légitimes du vendeur de bonne foi n'exige-t-elle pas que celui-ci ait la faculté légale de vérifier dans quelle mesure l'aliénation qu'il envisage est de nature à faire passer dans les mêmes mains un tiers du capital de l'entreprise ?

L'article parle de "toutes opérations visant à aliéner" ("verrichtingen waarbij beoogd wordt ... te vervreemden"). Ces termes ne permettent pas de déterminer si c'est l'intention de procéder à pareille aliénation ou l'acte lui-même qui est soumis à autorisation. Dans l'une comme l'autre interprétation, la question se pose de savoir si cette intention ou aliénation doit faire l'objet d'une déclaration et auprès de quel Ministre et dans quel délai.

La nécessité d'une déclaration découle logiquement de l'alinéa dernier de l'article, qui prévoit que

.../...

la décision ministérielle "doit intervenir dans un délai de deux mois" ("dient te worden genomen binnen een termijn van twee maanden"). Puisqu'il est fixé un délai, il s'impose d'en déterminer le point de départ. Ce ne saurait être que la date de la déclaration, qui, cela va de soi, doit pouvoir être déterminée avec certitude.

Tel qu'il est formulé, l'alinéa dernier de l'article prévoit un délai de rigueur, dans lequel une décision doit intervenir dans un sens ou dans l'autre. Selon les explications fournies par l'un des membres délégués du Cabinet du Ministre, ce délai est toutefois purement indicatif à l'égard des Ministres, en sorte que ceux-ci pourront refuser leur autorisation quand bien même le délai de deux mois serait expiré. Cette conception ne se concilie guère avec les exigences de la sécurité juridique.

Il convient d'inférer de l'économie générale de l'article que les intéressés ne sont pas associés, de manière organisée, à l'élaboration de la décision ministérielle.

L'article précise que la décision doit être motivée. Il s'en suit qu'elle doit indiquer elle-même les éléments concrets qui ont été retenus en vue de la constatation que l'aliénation a ou non les conséquences visées à l'article.

D'autre part, l'article n'apporte pas de réponse formelle à la question, pourtant importante, de la sanction qui frappe l'aliénation illégale.

.../...

Selon les explications fournies par un membre du Cabinet du Ministre, l'autorisation est une condition essentielle de l'existence de l'aliénation. Le défaut d'autorisation entraînera donc la nullité absolue. Il s'indique de le dire expressément dans le texte de la loi en projet. Eu égard à l'ampleur des conséquences que la nullité emportera, il s'impose, en outre, de veiller aux intérêts légitimes du vendeur de bonne foi dont il a déjà été question ci-avant.

Enfin, dans le but d'éviter toute contestation, il est recommandé de préciser la notion de "fonds propres", élément essentiel pour l'application de l'article 36.

*

En ce qui concerne l'article 39, il convient d'observer que c'est sans doute l'article 259 du Code des impôts sur les revenus qui est visé et non pas "l'article 74 des lois relatives aux impôts sur les revenus, coordonnées par l'arrêté royal du 24 février (il faut lire : 26) 1964".

*

L'article 50 ne dit pas quel est le Ministre chargé de déposer le rapport, ni si celui-ci est publié.

kamer was samengesteld uit

Heren : F. LEPAGE,
Mssieurs :

H. BUCH,
H. ADRIAENS,

J. LIMPENS,

S. FREDERICQ,

M. JACQUEMIJN,

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
is nagezien onder toezicht van
H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. MAROY, auditeur en
H. R. VAN HAECKE, substituant-
auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La chambre était composée de

voorzitter van de Raad van State,
président du Conseil d'Etat,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par
M. P. MAROY, auditeur et par
M. R. VAN HAECKE, substitut de
l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) M. JACQUEMIJN.

(get.) F. LEPAGE.