ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième et première chambres, saisi par le Premier Ministre, le 17 novembre 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant des dispositions fiscales et budgétaires", amendé par le Premier Ministre le 22 novembre 1982, a donné le 24 novembre 1982 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende en eerste kamers, de 17e november 1982 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende fiscale en begrotingsbepalingen", door de Eerste Minister op 22 november 1982 geamendeerd, heeft de 24e november 1982 het volgend advies gegeven :

CHAPITRE Ier.

OBSERVATIONS GENERALES.

I.

Dans les phrases liminaires des articles du projet, les articles du Code des impôts sur les revenus, appelés à être modifiés, ne devraient être cités qu'avec les seules modifications affectant l'alinéa ou le paragraphe, qui sont en cause. En outre, les modifications anciennes, qui ont été absorbées par une modification postérieure et dont l'effet a ainsi disparu, ne doivent pas être reprises.

On doit ainsi, par exemple, écrire à l'article ler : "A l'article 10, § ler, du Code des impôts sur les revenus, modifié par la loi du 8 août 1980, sont apportées les modifications suivantes :".

II.

Le projet en son article 14 tend à modifier l'article 87bis qui a été inséré dans le Code des impôts sur les revenus par l'arrêté royal n° 29 du 30 mars 1982. En ses articles 16 et 21, le projet tend à modifier l'article 93bis inséré dans le Code par l'arrêté royal n° 10 du 15 février 1982 et l'article 205 du même Code, qui a été modifié par ce dernier arrêté royal.

.../...

Comme les arrêtés royaux n°s 10 et 29 ont été pris en vertu de la loi du 2 février 1982 accordant des pouvoirs spéciaux au Roi et qu'ils doivent être confirmés par la loi sous peine de perdre tout effet le 31 décembre 1983, il ne s'indique pas de les modifier par un texte législatif avant que leur confirmation ne soit acquise. Il est dès lors proposé, dans un but de sécurité juridique, de prévoir dans la loi en projet, un article confirmant les arrêtés royaux n°s 10 et 29 ou, à tout le moins, les articles de ces arrêtés qui font l'objet des modifications prévues par le texte en projet.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Il est proposé de rédiger le 2°, comme suit :

"2° à l'alinéa 2, les mots : "Quand l'ensemble des revenus nets des différentes catégories visées à l'article 6 n'excède pas 1.200.000 francs" sont supprimés et à la fin du même alinéa, sont ajoutés les mots : "et pour autant que ce calcul donne un montant supérieur à celui qui résulte de l'application de l'alinéa 1er".

Article 2.

La situation dans le Code de l'intitulé Ebis devrait être précisée, ainsi qu'il suit :

"Dans le titre II, chapitre II, section 4, sous-section 4, du même Code, l'intitulé Ebis et l'article 62bis, ...".

.../...

Article 3.

Cet article appelle la même observation que celle formulée sous l'article 2.

Article 9.

La rédaction suivante est proposée :

"Il est inséré dans le titre II, chapitre III, section 1, du même Code, après l'article 79, une sous-section 1bis, intitulée : "Réduction en faveur des conjoints".

Article 10.

La phrase du paragraphe 1er pourrait être grammaticalement mieux construite et le 1°, a, devrait être rédigé à l'instar du 2°, ainsi qu'il suit :

"Sauf en cas d'application de l'article 75, § 1er, les conjoints obtiennent une réduction de l'impôt selon les règles ci-après :

1° lorsque le revenu imposable n'excède pas 750.000 francs :

a) et qu'un seul des conjoints bénéficie de revenus professionnels, le taux de l'impôt est déterminé en ne prenant en compte que les septante-quatre centièmes du revenu imposable;

b) et que les deux conjoints ...

2° lorsque le revenu imposable ...

3° lorsque le revenu imposable ...".

.../...

Article 11.

A l'article 81, § 2, 1°, du Code des impôts sur les revenus en projet, une virgule est nécessaire après le mot "célibataires" pour indiquer que la condition d'avoir un ou plusieurs enfants à charge s'applique également aux veufs non remariés (comme dans le texte néerlandais).

Selon le fonctionnaire délégué, le terme "veuf" est compris par les fiscalistes comme englobant les veuves (voir texte néerlandais). Cependant, lorsque le mot "veuve" est employé dans les lois de pension, il n'englobe pas les veufs. Dès lors, une précision pourrait être apportée au texte.

La réduction pour enfants à charge prévue en faveur des pères et mères célibataires par l'article 81, § 2, en projet manquerait de fondement si elle était accordée aux concubins.

Il appartiendra au législateur d'apprécier si la faveur fiscale ne doit pas être réservée aux veufs et aux pères et mères célibataires, qui vivent isolément.

Dans le cas prévu à l'article 81, § 2, 2°, du Code des impôts sur les revenus en projet, l'impôt dû par chacun des époux fait l'objet d'une imposition distincte établie au nom de chacun d'eux, par application de l'article 75 du même Code. Il importe dès lors de dire à quel conjoint la réduction est accordée, ainsi qu'il est dit dans le texte proposé ci-après.

Au paragraphe 3, il conviendrait pour plus de clarté de remplacer les mots : "le cas échéant deux fois" par "le cas échéant, pour chacun des conjoints".

.../...

Le texte suivant est proposé pour l'article 81 précité

"Article 81.-

§ ler. Sur l'impôt calculé conformément aux articles 77, 78 et 80, il est accordé les réductions suivantes aux contribuables en raison des enfants qu'ils ont à leur charge :

1° un enfant : 7,5 p.c. avec un minimum de 6.000 francs et un maximum de 8.000 francs;

2° deux enfants : 20 p.c. ...

...

7° plus de six enfants : 198.000 francs majorés de 54.000 francs par enfant au-delà du sixième.

L'enfant qui est atteint d'un handicap visé au § 3, 1°, est compté pour deux.

§ 2. Une réduction de 4.618 francs est accordée :

1° aux contribuables, en raison de chaque personne visée à l'article 82, § ler, 3° à 5°, qu'ils ont à leur charge;

2° aux veufs et veuves, non remariés, ainsi qu'aux pères et mère célibataires, lorsqu'ils ont un ou plusieurs enfants à leur charge;

3° en cas de mariage ou de dissolution du mariage par décès, dan le courant de l'année, aux contribuables dont le conjoint n'a pas bénéficié personnellement ...

§§ 3 et 4. ... (comme au projet, sous réserve de l'observation faite précédemment)".

.../...

Article 13.

Le texte de l'article 85, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus en projet, serait plus clair s'il était complété comme suit :

"; quand ces ressources sont constituées par des rémunérations ou profits, visés à l'article 20, 2°, a, ou 3°, les dépenses et charges déductibles sont au minimum de 10.000 francs".

Article 15.

Cet article vise à transférer dans l'article 88 du Code des impôts sur les revenus l'actuel article 80 du Code des impôts sur les revenus, lequel doit céder la place à un nouveau texte repris à l'article 10 du projet.

Au texte actuel, il a été ajouté une phrase ainsi conçue : "mais la partie de l'impôt qui y correspond proportionnellement est annulée".

Cette phrase est peu claire dans la mesure où il peut y avoir un doute sur la relation de représentation du pronom personnel "y". Selon l'exposé des motifs, "l'I.P.P. est calculé d'abord sur l'ensemble du revenu et ensuite la partie de l'impôt qui correspond proportionnellement aux revenus exonérés par convention est annulée par une réduction à due concurrence, c'est-à-dire de 100 p.c.".

.../...

Bien que le résultat de l'opération soit le même que celui qui est prévu par l'actuel article 80 des Code des impôts sur les revenus, le procédé utilisé s'en écarte dans la mesure où, comme le dit l'exposé des motifs, il est d'abord procédé au calcul de l'impôt comme si l'exonération n'existait pas et ensuite on exempte les revenus étrangers concernés par application d'une réduction d'impôt proportionnelle à ce que ces revenus représentent au regard de l'ensemble.

Il conviendrait dès lors soit de maintenir le texte actuel qui est clair et précis, soit, si l'on veut adopter la méthode de calcul indiquée par l'exposé des motifs, de supprimer le mot "taux" et d'écrire :

"Les revenus exonérés en vertu de conventions internationales préventives de la double imposition sont pris en considération pour la détermination de l'impôt, mais celui-ci est réduit proportionnellement à la partie des revenus exonérés dans le total des revenus".

Par ailleurs, il est proposé de faire de ce texte un article 87ter plutôt que de modifier l'article 88. On éviterait ainsi de devoir modifier les articles 93bis, 128 et 353 du Code des impôts sur les revenus; les articles 16 et 19 du projet pourraient être supprimés.

Dans cette conception, la phrase liminaire de l'article 15 du projet serait rédigée comme suit :

"Il est inséré dans le titre II, chapitre III, section 1, sous-section 4, un article 87ter rédigé comme suit :".

.../...

Article 17 (devenant l'article 16).

Cette disposition appelle une observation quant à sa conformité aux articles 6 et 112 de la Constitution.

La Compagnie belge pour le financement de l'industrie (en abrégé BELFIN) est constituée en société anonyme. D'un million d'actions, l'Etat en possède 150.000, la Société nationale d'investissement 350.000 et les autres 500.000 actions sont détenues par le secteur privé.

L'article en projet a pour but d'exonérer cette société de l'impôt des sociétés. Celle-ci n'aurait dès lors à supporter que l'impôt réduit applicable aux personnes morales (article 137 du Code des impôts sur les revenus).

L'exposé des motifs justifie l'exonération prévue en faveur de BELFIN par celle dont bénéficient les intercommunales pures ou mixtes et les sociétés de transports intercommunaux.

L'article 112, alinéa 2, de la Constitution permet au législateur de prévoir des exemptions d'impôt, mais de même que l'impôt peut ne frapper qu'une catégorie de contribuables, pourvu que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions soient également frappés, l'exemption doit être prévue pour une catégorie de contribuables, définie en termes généraux. Accorder une exemption d'impôt à une société dont les statuts affirment le caractère lucratif paraît bien être un privilège en matière d'impôt que l'article 112, alinéa 1er, de la Constitution prohibe.

.../...

Article 21 (devenant l'article 19).

La modification proposée à l'article 205 du Code des impôts sur les revenus vise à porter de 20 à 100 francs la limite en dessous de laquelle le solde des précomptes n'est pas remboursé.

L'exposé des motifs signale qu'il entre dans les intentions du Gouvernement de porter également de 20 à 100 francs le seuil des enrôlements positifs, par une modification de l'article 179 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus.

Il n'apparaît toutefois pas que le Roi possède le pouvoir de modérer l'impôt tel que celui-ci est établi en fonction des articles du Code. L'article 208 du Code, invoqué comme base légale de l'article 179 de l'arrêté royal d'exécution dit que "le Roi détermine le mode à suivre pour les déclarations, la formation et la notification des rôles, les paiements, les quittances et les poursuites".

La règle prescrivant que l'impôt qui est dû en vertu des dispositions légales ne sera pas enrôlé et par conséquent ne sera pas perçu s'il n'atteint un certain montant appartient au domaine de la modération d'impôt que l'article 112, alinéa 2, réserve à la compétence du législateur. Elle ne répond pas à l'attribution de pouvoir au Roi de l'article 208 du Code des impôts sur les revenus quant à la détermination du mode à suivre pour la formation des rôles, ce mode à suivre devant être un ensemble de procédés administratifs.

Dès lors, les règles énoncées par l'article 179 de l'arrêté royal d'exécution devraient être transposées dans le Code.

.../...

Article 22 (devenant l'article 20).

L'article 259 du Code des impôts sur les revenus fixe à trois ans le délai pendant lequel l'impôt peut être établi, en cas d'absence de déclaration, de remise tardive de celle-ci, ou lorsque, en dehors du cas de fraude, l'administration estime que l'impôt dû est supérieur à celui qui se rapporte aux revenus imposables et aux autres éléments déclarés.

L'article 22 du projet vise à porter ce délai de trois ans à quatre ans lorsque le contribuable a introduit une réclamation.

L'exposé des motifs justifie la nécessité de cet allongement du délai par la difficulté de procéder à un contrôle approfondi avant la transmission du dossier au fonctionnaire chargé de l'instruction de la réclamation.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'une imposition établie en dehors du délai normal de dix-huit mois prévu par l'article 264 du Code des impôts sur les revenus, c'est-à-dire d'une imposition qui a été précédée d'un avis de rectification ou qui a fait l'objet d'une imposition d'office, la situation fiscale du contribuable a été examinée en vue de l'établissement de la cotisation. La réclamation dans ce cas n'est intervenue qu'ensuite.

Dans ces conditions, on peut se demander s'il n'y a pas une antinomie entre la disposition en projet et l'article 276, alinéa 2, qui prévoit que le directeur des contributions ou le fonctionnaire délégué par lui ne peut établir, dans la décision statuant sur une réclamation, des suppléments d'impôts ou réaliser la compensation entre un dégrèvement reconnu justifié et une insuffisance d'imposition qui aurait été constatée.

.../...

La disposition en projet permettrait, pendant la quatrième année suivant celle de la perception des revenus, au contrôleur d'enrôler des compléments d'impôt qui viendraient en compensation des dégrèvements auxquels le contribuable aurait droit et qui lui ont été accordés par la décision directoriale.

Article 24.

Cet article prévoit que "l'administration des contributions est tenue de faire en sorte que la situation fiscale des contribuables soit examinée au moins une fois tous les trois ans".

Ce texte ne donne aucun pouvoir nouveau à l'administration. Celle-ci possède déjà le droit de vérifier à tout moment et aussi souvent qu'elle le désire les déclarations de revenus faites par les redevables.

La disposition en projet ne constitue pas une règle normative qui s'impose au pouvoir exécutif. Celui-ci a déjà constitutionnellement le devoir de pourvoir à l'exécution des lois.

La prescription contenue dans l'article 24 serait mieux à sa place dans une instruction du Ministre des Finances aux fonctionnaires placés sous son autorité.

Cet article devrait, dès lors, être omis.

.../...

Article 25 (devenant l'article 22).

Les arrêtés dont la confirmation est prévue par cette disposition ont été pris sous le couvert de la procédure d'urgence et n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Dans le court laps de temps qui lui est imparti pour l'examen du présent projet, le Conseil d'Etat n'a pas pu vérifier si ces divers arrêtés ont été pris dans les limites des pouvoirs conférés au Roi par diverses dispositions légales.

.../...

CHAPITRE II.

OBSERVATION GENERALE.

L'article 28 du projet tend à imposer, à titre d'obligation légale, aux provinces, communes, agglomérations et fédérations de communes, l'obligation d'avoir, de manière réelle et complète, un budget en équilibre à partir de l'exercice 1988. En vertu de l'article 28 du projet, la règle énoncée ne constituera pas simplement une règle de bonne gestion mais une règle de droit, rédigée en termes généraux de manière à lui donner une portée impérative de caractère absolu.

Les articles 29 et 30 du projet contiennent des dispositions, de nature diverse, qui ont pour but d'assurer l'application de la règle fondamentale énoncée à l'article 28.

Ces dispositions doivent être examinées du point de vue de leur constitutionnalité et de leur conformité à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A. Conformité à la Constitution.

Le Congrès national a posé le principe général de l'autonomie des communes et des provinces (Constitution, articles 31 et 108).

L'article 108bis, inséré par la révision du 24 décembre 1970, garantit également l'autonomie des agglomérations et des fédérations de communes, en leur rendant applicables les principes énoncés à l'article 108. Sous réserve des règles particulières qu'il établit, l'article 108ter, inséré par la révision de la même date, rend applicable l'article 108bis à l'"agglomération à laquelle appartient la capitale du royaume".

.../...

Dans son texte originel et également dans les textes établis successivement par la révision du 20 juillet 1970 et par la révision du 29 juillet 1980, la Constitution consacre, d'une manière spéciale en matière d'impôts, l'autonomie des collectivités locales.

L'article 110, § 3, alinéa 1er, actuellement en vigueur porte :

"§ 3. Aucune charge, aucune imposition, ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil".

Quant à l'article 110, § 4, alinéa 1er,

"§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil".

L'autonomie des collectivités locales comporte cependant des limites.

a) Le législateur national s'est vu réserver le pouvoir de prendre des dispositions organiques régissant les structures et le fonctionnement des collectivités locales.

Aux termes de l'article 108, alinéa 1er, modifié le 20 juillet 1970, "les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi". Aux termes de l'article 108bis, alinéa 1er, inséré le 24 décembre 1970, "La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108". Pour l'"agglomération à laquelle appartient la capitale du royaume", l'article 108ter renvoie à l'article 108bis.

.../...

b) La Constitution prévoit l'institution d'un pouvoir de tutelle sur les actes des autorités locales, en indiquant que cette tutelle pourra tendre tant à la sauvegarde de l'intérêt général qu'au respect de la loi et s'exercer selon des modalités diverses (article 108, modifié le 20 juillet 1970, alinéa 2, 2° et 6°).

c) Déjà dans son texte originel, la Constitution autorisait le législateur à apporter des exceptions à la règle selon laquelle aucune imposition provinciale ne peut être établie que du consentement du conseil provincial et aucune imposition communale ne peut l'être que du consentement du conseil communal.

En effet, aux termes du texte originel de l'article 110, alinéa 4, de la Constitution :

> "La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité relativement aux impositions provinciales et communales".

L'article 110, révisé le 29 juillet 1980, reprend en son paragraphe 3, alinéa 2, et en son paragraphe 4, alinéa 2, une disposition identique en ce qui concerne respectivement, d'une part, les impositions provinciales et, d'autre part, les impositions des agglomérations, des fédérations de communes, et des communes.

Il ressort d'un passage, fort bref mais très clair, des discussions du Congrès national que l'alinéa 4 du texte originel de l'article 110 de la Constitution avait pour objet de déroger à la règle que les impositions provinciales ne peuvent être établies que par le conseil provincial et les impositions communales que par le conseil communal : la disposition autorise le pouvoir législatif national à habiliter, dans des cas exceptionnels, l'autorité de tutelle à établir des impositions provinciales et communales (1).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - -

(1) HUYTTENS, Discussions du Congrès national de Belgique, tome II, p. 281, séance du 27 juillet 1831.

Telle est la portée qui est reconnue audit article 110, alinéa 4, par tous les auteurs; l'exposé des motifs cite plusieurs de ceux-ci.

Par l'article unique de la loi du 7 mai 1877, qui a remplacé l'article 133 de la loi communale, le législateur a mis en oeuvre, à l'égard des communes, le pouvoir que lui conférait le texte originel de l'article 110, alinéa 4, de la Constitution de déroger à la règle selon laquelle aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.

L'alinéa 3 de l'article dispose que "Si les recettes portées au budget sont insuffisantes pour payer une dette de la commune reconnue et exigible ou résultant d'une décision en dernier ressort de la juridiction administrative ou judiciaire, le conseil communal proposera les moyens d'y suppléer". La disposition ajoute : "A son défaut, et après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, il y sera pourvu par la députation permanente qui ordonnera dans ce but, sous l'approbation du Roi, la perception d'un nombre déterminé de centimes additionnels aux contributions directes payées dans la commune".

Les dispositions de l'article 133 comprennent encore un alinéa 4 rédigé comme suit :

> "Si le conseil communal alloue la dépense et que la députation la rejette ou la réduise ou si la députation permanente, d'accord avec le conseil communal, se refuse à l'allocation, ou n'alloue qu'une somme insuffisante, il y sera statué par le Roi, qui fixera, le cas échéant, le nombre des centimes à percevoir".

Un alinéa 3, inséré le 17 juillet 1980 dans l'article 108 de la Constitution, est rédigé comme suit :

"En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article ler, dernier alinéa, l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les conseils de la communauté ou de la région".

Les obligations imposées aux personnes de droit public visées au chapitre II du projet n'appellent donc aucune remarque quant à leur constitutionnalité. Il en est de même de la tutelle coercitive prévue en vue de faire respecter certaines de ces obligations.

B. Conformité à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 7 de la loi spéciale dispose notamment comme suit :

"Article 7.-
Sont de la compétence des Régions l'organisation des procédures, ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et les fédérations des communes :

a) En ce qui concerne la tutelle administrative ordinaire, qui comprend toute forme de tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971; en ce qui concerne notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel;

b) Pour les autres actes, à l'exception de ceux qui sont relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la Communauté et pour lesquels la loi ou le décret a organisé une tutelle spécifique..

A titre transitoire, les Régions ne sont toutefois pas compétentes pour la tutelle administrative ordinaire en ce qui concerne la province de Brabant et les communes énumérées aux articles 7 et 8 des lois relatives à l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966".

.../...

L'exposé des motifs précise comment se répartissent la compétence qui est maintenue à l'autorité nationale et celle qui est dévolue aux Régions :

"4° L'exercice de la tutelle administrative.

Il est entendu que seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée.

Par conséquent, le décret pourra réglementer cette matière au seul niveau de l'organisation de la procédure. Comprise dans un sens large, cette expression vise toutes les normes des lois organiques des pouvoirs subordonnés qui traitent de la désignation des autorités tutélaires (et par là, l'attribution des compétences qui leur est faite) mais aussi de toute la procédure afférente à l'exercice de cette tutelle (par exemple, les délais, instruction du recours, notification du recours, caractère exécutoire de la décision, etc...).

De Région à Région, pour un même acte contrôlé dans les mêmes limites de contrôle tutélaire, les autorités compétentes ainsi que les modalités d'exercice de cette compétence pourront seules varier.

La Région est compétente pour la tutelle administrative ordinaire. Celle-ci comprend chaque forme de tutelle organisée par la voie communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Elle vise notamment les budgets, les comptes annuels, les cadres du personnel et les autres actes des pouvoirs subordonnés, sauf en ce qui concerne les actes de la province de Brabant et des communes énumérées aux articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

La tutelle administrative spécifique comprend chaque forme de tutelle organisée par un décret ou une autre loi que celles mentionnées à l'alinéa précédent.

La Région n'exerce toutefois pas la tutelle sur les actes relatifs aux matières qui relèvent de la compétence du pouvoir national ou des pouvoirs communautaires et pour lesquels la loi ou le décret, selon le cas, a organisé une tutelle administrative spécifique" (1).

.../...

- - - - - - - - - - - - - - - - -

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pp. 32-33.

Selon les explications données par le délégué du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, l'article 29 a pour objet d'aménager la tutelle administrative ordinaire, le texte devant être entendu comme une modification implicite des lois visées à l'article 7, alinéa 1er, a, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il en résulte que sauf les exceptions prévues à l'article 7, alinéa 2, "l'autorité investie de la tutelle administrative en matière de budget", visée à l'article 29 du projet, est la Région.

Dans la mesure où l'article 29, première phrase, prévoit qu'à défaut, pour les personnes de droit public visées à cet article, de présenter un budget en équilibre au sens de l'article 28, l'autorité investie de la tutelle administrative en matière de budget peut prendre toute mesure de nature à diminuer les dépenses, la légalité de la disposition peut être admise.

En effet, la disposition est de la compétence de l'autorité nationale. Elle détermine des actes d'autorités qui sont soumis à tutelle et, en outre, elle délimite l'étendue du contrôle inhérent à ce pouvoir de tutelle en instituant, pour les actes visés, une tutelle de substitution d'action. Or, comme on l'a relevé ci-dessus, l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1980 précise qu'"Il est entendu que seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée" (1).

Selon la seconde phrase de l'article 29 du projet, si la diminution des dépenses ne permet pas de rétablir l'équilibre budgétaire, "l'autorité de tutelle y pourvoit en ordonnant la perception d'impôts ou de taxes supplémentaires".

.../...

- - - - - - - - - - - - - - -

(1) Doc. parl. Sénat sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 32.

Si la disposition de l'article 29, deuxième phrase, se bornait à habiliter l'autorité de tutelle à se substituer à l'autorité locale pour établir un impôt, elle serait de la compétence de l'autorité nationale à laquelle sont réservés le pouvoir de régler les institutions provinciales et communales et le pouvoir de déterminer les actes soumis à tutelle et l'étendue du contrôle à exercer sur ces actes. Mais comme elle impose à la Région l'obligation de se substituer à l'autorité qui lui est subordonnée pour ordonner la perception d'impôts ou de taxes supplémentaires, la disposition constitue un empiètement de l'Etat sur la compétence de la Région.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 27 (devenant l'article 24).

La phrase liminaire de cet article devrait être rédigée comme suit :

"L'article 355, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus, modifié par la loi du 22 décembre 1977, ... (la suite comme au projet)".

Article 28 (devenant l'article 25).

Le Conseil d'Etat n'a pas pu déterminer ce que sont "un équilibre ou un boni fictifs".

.../...

Article 30 (devenant l'article 27).

Selon les explications données par le délégué du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, dans l'intention du Gouvernement les agents revêtus d'un grade dit "légal" (par exemple, le secrétaire communal ou le receveur communal) ne sont pas visés par cette disposition.

Cette exclusion devrait être prévue dans le texte.

Aux termes du paragraphe 4, "les personnes morales de droit public visées au § 1er ne peuvent plus nommer, comme et à titre de membre des personnels de leur enseignement, des agents en surnombre au regard de la réglementation nationale en matière de normes de population scolaire".

Cette disposition ne traduit pas les intentions exprimées dans l'exposé des motifs. C'est ainsi qu'elle ne vise pas le passage d'un agent du cadre enseignant au cadre du personnel non enseignant.

.../...

CHAPITRE III.

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Le Conseil d'Etat a constaté un grand nombre de divergences entre le texte français et le texte néerlandais du projet. Dans le laps de temps qui lui est imparti, il n'a pu les relever de manière détaillée et s'est limité à formuler les observations fondamentales qui suivent et qui valent pour le texte français et le texte néerlandais.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 32 (devenant l'article 29).

Cet article vise notamment à introduire dans l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, un paragraphe 2bis qui instaure des règles nouvelles applicables à partir de l'exercice 1983. L'application des règles contenues dans ce paragraphe est inconciliable avec l'application simultanée des règles actuellement en vigueur du paragraphe 2, dont l'abrogation n'est pas prévue.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, les dispositions qui sont proposées sous ce paragraphe 2bis coexisteront, du moins temporairement, avec celles actuellement en vigueur du § 2 qui tendent également à réduire et à supprimer le déficit des hôpitaux.

.../...

Toutefois, ces dernières ne seront plus applicables aux déficits contractés à partir de "l'exercice 1983"; elles cesseront leurs effets lorsque seront clôturées les opérations relatives aux déficits contractés avant cette date.

Il importe dès lors de préciser davantage cette intention soit dans le texte liminaire des dispositions du paragraphe 2bis, soit par une modification du paragraphe 2.

Par le paragraphe 2bis, 1°, en projet, le Roi se voit confier le pouvoir de déterminer les règles selon lesquelles seront calculés les déficits des hôpitaux, tout au moins dans la mesure où ces déficits devront être répartis entre les communes dont les habitants y auront été hospitalisés.

Cette habilitation, en l'absence de tout critère légal et à laquelle aucune limite précise n'est fixée, et qui permet notamment au Roi de modifier des lois existantes, telles que la loi du 10 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale qui comporte des dispositions relatives au financement de ces centres et indirectement de leurs hôpitaux, va au-delà des pouvoirs que l'article 78 de la Constitution permet au législateur d'attribuer au Roi.

Au paragraphe 2bis, 2°, en projet, les expressions "un certain pourcentage du nombre total d'admissions" et "une certaine fraction du nombre total d'admissions" ne constituent pas une définition par le législateur lui-même du critère qui devrait permettre de répartir les déficits, car il est évident qu'en toute hypothèse le nombre d'habitants hospitalisés dans chaque institution, de même que le nombre d'habitants hospitalisés de l'ensemble des communes, représentent nécessairement un pourcentage ou une fraction du nombre total d'admissions. Pour constituer un critère, il faudrait que la loi détermine quels sont ce pourcentage et cette fraction.

.../...

Le paragraphe 2bis, 3°, alinéa 2, détermine le sort du solde du seul déficit qui a été pris en considération en application des dispositions visées au 1°.

Il est mis à charge soit de la commune où est situé l'hôpital, soit à charge des pouvoirs subordonnés pour les hôpitaux constitués en intercommunale; dans ce cas la répartition entre les membres n'est pas fixée; n'est pas davantage fixée la répartition du déficit d'hôpitaux dépendant d'une association organisée par l'article 118 de la loi du 8 juillet 1976 dont des organismes privés peuvent être membres (universités), à moins qu'il faille comprendre que, dans ce cas, le déficit est à charge de la commune où l'hôpital est situé.

En ce qui concerne le 5° de l'article 2**bis** en projet, l'habilitation donnée au Roi appelle les mêmes observations que celles qui ont été formulées à propos du 1° dudit article.

L'article 13, § 5, en projet, concerne l'établissement d'un plan d'assainissement qui peut être imposé aux hôpitaux visés au paragraphe 2bis.

Il s'ensuit que ce plan d'assainissement ne doit porter que sur la partie du déficit qui est prise en considération en application du § 2bis, 1°, et non pas sur la totalité du déficit de gestion.

Toutefois, l'alinéa 2 dispose que ce plan qui est normalement établi par les organes de gestion de l'hôpital, c'est-à-dire généralement par le conseil de l'aide sociale, pour réaliser l'assainissement et la résorption du déficit, peut "déroger à toutes les obligations statutaires et contractuelles".

.../...

Cette disposition, en tant qu'elle permet une dérogation à toutes les obligations statutaires et contractuelles, revêt un caractère exceptionnel. Elle revient à permettre au Roi, dans la mesure où la proposition Lui en est faite sous la forme d'un plan d'assainissement, de modifier les lois existantes et de délier les parties de l'obligation légale de respecter leurs conventions. Elle constitue donc l'attribution de pouvoirs exceptionnels qui ne peuvent être conférés au Roi que dans le cadre de l'article 78 de la Constitution et moyennant les limitations qu'une telle habilitation comporte. Elle ne peut, en tout cas, être prévue sous la forme d'une habilitation permanente.

L'alinéa 5 du paragraphe 5 en projet prévoit l'intervention du Roi pour déterminer le délai dans lequel le déficit doit être éliminé alors que l'alinéa 1er du même paragraphe fixe déjà une date; par contre cet alinéa devrait prévoir que le Roi fixe le délai dans lequel le plan d'assainissement doit être introduit ainsi que "les modalités de contrôle de son exécution".

Sous réserve des observations qui précèdent, l'article 32 serait mieux présenté comme suit :

"Article 32.-

A l'article 13 de la loi du 23 décembre 1963 sur les hôpitaux, modifié par les lois du 28 décembre 1973, du 5 janvier 1976, du 24 décembre 1976 et du 22 décembre 1977, sont apportées les modifications suivantes :

A. Il est inséré un paragraphe 2bis rédigé comme suit :

"§ 2bis ...".

.../...

B. Le paragraphe 4 est remplacé par la disposition suivante :

"§ 4 ... (la suite comme au projet moyennant la suppression des mots "du présent article")".

C. Il est ajouté un paragraphe 5 rédigé comme suit :

"§ 5 ...".

Article 33 (devenant l'article 30).

L'article 94 de la loi organique du 8 juillet 1976 n'a pas encore été modifié à ce jour.

Il conviendrait donc d'écrire la phrase liminaire de cet article comme suit :

"L'article 94 de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale est remplacé par la disposition suivante :

"Article 94. § 1er. ...".

Cet article complète l'article 94 de la loi du 8 juillet 1976 en y introduisant deux paragraphes nouveaux. Le paragraphe 1er entend reproduire les dispositions actuellement en vigueur mais apporte des retouches au texte français, alors que l'exposé des motifs déclare que "cette disposition n'est pas modifiée".

.../...

En son paragraphe 2, l'article en projet habilite le Roi, en vue de rétablir l'équilibre financier des hôpitaux, à prendre des mesures qui dérogent à certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

L'attribution au Roi d'une telle compétence, sans aucune autre précision quant à la portée des dérogations auxquelles Il peut procéder, sans aucune limitation de temps et sans aucune mesure de contrôle, aboutit en fait et en droit à Lui permettre de suspendre la loi ou à dispenser de son exécution.

Une telle habilitation est d'autant moins admissible que les dispositions citées dans le texte du projet ne le sont qu'à titre exemplatif et que les dérogations pourraient atteindre non seulement d'autres dispositions de la loi du 8 juillet 1976 mais encore, comme il résulte de la double utilisation du mot "notamment", des dispositions contenues dans d'autres lois, dès lors que seraient visées "des règles spécifiques ... plus spécialement en vue de réaliser l'équilibre financier ...".

.../...

CHAPITRE IV.

1. A la suite sans doute des déclarations faites par le Ministre des Finances au cours de l'examen du budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 1983 en Commission du Budget de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Chambre des Représentants, 1982-1983, n° 4/I/4, p. 136 et suivantes), le Gouvernement par la voie d'un "amendement", a ajouté, à l'avant-projet de "loi portant des dispositions fiscales et budgétaires", soumis entre-temps à l'avis du Conseil d'Etat, un chapitre IV intitulé "Maintien de la compétitivité".

La disposition-clé de ce chapitre IV est manifestement celle de l'article 35, lequel - à en juger selon le texte de l'article 34 - établit pour les années 1983 et 1984 une "norme de compétitivité". En raison de son caractère fondamental, cette disposition gagnerait à figurer en début de chapitre et devrait préciser que la norme visée est d'application pour les années 1983 et 1984. Cette norme consiste en la fixation d'un plafond pour les coûts du travail en général et pour les salaires en particulier.

Faisant suite à cette disposition, l'article 34,qui, dans la numérotation initiale du projet, deviendrait l'article 35, habiliterait le Roi à prendre, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, toutes les mesures utiles en vue d'assurer le respect de la norme de compétitivité.

Cette mise au point étant faite - et eu égard, notamment, à la circonstance que la norme de compétitivité est établie par le législateur même - il est clair, encore que certaines

.../...

formules utilisées à l'article 34 du projet soient pour le moins semblables à celles de l'article 1er de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, que l'habilitation donnée au Roi dans le présent projet de loi n'a pas l'étendue de l'habilitation qu'il est d'usage de qualifier de "pouvoirs spéciaux". Il s'en suit que les arrêtés que le Roi prendra, le cas échéant, en application de la loi en projet auront le caractère d'un arrêté royal ordinaire et resteront soumis à toutes les consultations prévues par une loi ou en vertu d'une loi.

2. Les dispositions de l'article 34, § 1er, du projet ne permettent pas de déterminer avec la clarté voulue, d'une part si l'habilitation donnée au Roi prendra fin le 31 décembre 1984 ni, d'autre part, si les mesures que le Roi est appelé à prendre pourront encore être d'application après la date du 31 décembre 1984.

3. Tel qu'il est formulé, l'article 34, § 1er, du projet semble impliquer qu'en règle générale les mesures à prendre par le Roi devront intervenir "après l'évaluation en fin d'année 1983 ou en fin d'année 1984". Il vaudrait mieux, dès lors, placer cette disposition avant celle qui permet au Roi d'agir, s'il y a lieu, "en cas de circonstances exceptionnelles compromettant en cours d'année le respect de ladite norme de compétitivité". En d'autres termes, il serait préférable de permuter les dispositions des points a) et b).

Il convient d'observer, dès à présent, que lorsque le Roi, invoquant les circonstances exceptionnelles susvisées, mettra en oeuvre le pouvoir qui Lui est attribué, l'arrêté y relatif devra justifier de l'existence de ces circonstances exceptionnelles.

.../...

4. Le paragraphe 2 de l'article 34 du projet définit les mesures que le Roi peut prendre pour les "autres catégories sociales". L'adjectif "autres" n'a de sens que si le paragraphe 1er du même article définit une "catégorie sociale" déterminée, ce qui n'est pas le cas.

5. L'article 35, a, du projet détermine l'augmentation maximale admissible des coûts du travail par référence à "la moyenne pondérée de nos sept principaux partenaires commerciaux". On peut trouver certaines précisions à cet égard dans l'annexe I du rapport de la Commission du Budget de la Chambre des Représentants (op. cit., p. 161). Il est néanmoins à conseiller de reprendre ces précisions dans l'exposé des motifs, d'autant qu'elles apportent un élément déterminant pour la mise en oeuvre éventuelle du pouvoir que le projet attribue au Roi.

L'on observera, à titre subsidiaire, qu'il serait préférable de remplacer les termes "nos sept principaux partenaires commerciaux" par les mots "les sept principaux partenaires commerciaux de la Belgique".

6. L'article 35, b, du projet prévoit que les salaires ne peuvent augmenter "au-delà de ce qui résulte de l'application du mécanisme d'indexation et des régimes barémiques existants".

Si l'on vise le mécanisme d'indexation et les régimes barémiques qui ont été fixés en application de la loi du 2 février 1982, il convient de le dire expressément. Le texte du projet doit, en tout état de cause, indiquer clairement de quel mécanisme d'indexation et de quels régimes barémiques il s'agit.

.../...

Il importe, par ailleurs, de ne pas perdre de vue les dispositions, d'une part, de l'article 6 de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 portant certaines modifications temporaires aux règles relatives à la liaison des salaires et rémunérations à l'indice des prix à la consommation du Royaume, et d'autre part, de l'article 1er de l'arrêté royal n° 13 du 26 février 1982 portant exécution de l'article 1er, 2°, de la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, en ce qui concerne les praticiens de l'art de guérir et les titulaires de professions paramédicales. Ces articles ne peuvent demeurer inchangés. En particulier l'article 6 de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 devra être pour partie abrogé, pour partie remplacé par une disposition relative au calcul de l'adaptation à l'index après le 31 décembre 1984.

7. Il résulte également de ce qui précède que les Ministres qui ont l'emploi et les affaires économiques dans leurs attributions doivent être associés à la proposition et au contreseing de l'arrêté de présentation du présent projet de loi.

HOOFDSTUK I.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I.

In de inleidende volzinnen van de artikelen van het ontwerp behoeven de te wijzigen artikelen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen alleen met die wijzigingen te worden vermeld welke betrekking hebben op het bewuste lid of op de bewuste paragraaf. Vroegere wijzigingen die in een latere wijziging zijn opgegaan en derhalve geen uitwerking meer hebben, behoeven niet te worden aangehaald.

Zo moet bij voorbeeld in artikel 1 worden gelezen : "In artikel 10, § 1, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1980, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

II.

Artikel 14 van het ontwerp strekt tot wijziging van artikel 87bis dat in het Wetboek van de inkomstenbelastingen ingevoegd is door het koninklijk besluit nr 29 van 30 maart 1982. In zijn artikelen 16 en 21 wijzigt het ontwerp artikel 93bis dat in het Wetboek ingevoegd is door het koninklijk besluit nr 10 van 15 februari 1982 en artikel 205 van hetzelfde Wetboek, hetwelk door dat laatste koninklijk besluit gewijzigd is.

Aangezien de koninklijke besluiten nrs 10 en 29 zijn vastgesteld op grond van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning en door de

.../...

wet bekrachtigd moeten worden willen zij iedere uitwerking niet verliezen op 31 december 1983, past het niet ze door een wettekst te wijzigen vooraleer zij bekrachtigd zijn. Derhalve wordt voorgesteld, ter wille van de rechtszekerheid, in de ontwerp-wet een artikel op te nemen tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten nrs 10 en 29 of, op zijn minst, van de artikelen van die besluiten welke door de thans voorliggende ontwerp-tekst worden gewijzigd.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Voorgesteld wordt het 2° als volgt te redigeren :

"2° Het tweede lid wordt door de volgende bepaling vervangen :

"De verhoging van de aftrek voor de andere personen ten laste dan de echtgenoot wordt vastgesteld op grond van het maximum aantal kinderen dat de belastingplichtige op 1 januari van enig vorig jaar te zijnen laste heeft gehad, voor zover hij evenwel nog hetzelfde woonhuis betrekt en die berekening een hoger bedrag oplevert dan uit de toepassing van het eerste lid volgt".

Artikel 2.

De plaats van het opschrift Ebis in het Wetboek zou nauwkeuriger moeten worden aangegeven als volgt :

.../...

"In titel II, hoofdstuk II, afdeling 4, onderafdeling 4, van hetzelfde Wetboek worden het opschrift Ebis en artikel 62bis ... opgeheven".

Artikel 3.

Bij dit artikel is dezelfde opmerking te maken als bij artikel 2 is gemaakt.

Artikel 9.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"In titel II, hoofdstuk III, afdeling 1, van hetzelfde Wetboek wordt, na artikel 79, een onderafdeling 1bis ingevoegd met als opschrift : "Vermindering ten gunste van de echtgenoten".

Artikel 10.

De grammaticale constructie van de gelede volzin waaruit paragraaf 1 van het nieuwe artikel 80 bestaat, kan worden verbeterd en het zinsdeel onder 1°, a), zou moeten worden geredigeerd naar het voorbeeld van het 2°, een en ander zoals hierna wordt voorgesteld :

"Behalve wanneer artikel 75, § 1, wordt toegepast, verkrijgen de echtgenoten een vermindering van de belasting volgens de hiernavolgende regels :

.../...

1° wanneer het belastbaar inkomen niet hoger is dan 750.000 frank

a) en slechts één van de echtgenoten bedrijfsinkomsten heeft, wordt de aanslagvoet bepaald door slechts vierenzeventig honderdsten van het belastbaar inkomen in aanmerking te nemen;

b) en beide echtgenoten bedrijfsinkomsten hebben ...;

2° wanneer het belastbaar inkomen hoger is dan ..., wordt de aanslagvoet die van toepassing is op de eerste schijf van 750.000 frank bepaald door ...;

3° wanneer het belastbaar inkomen hoger is dan ..., wordt de vermindering eenvormig ...".

Artikel 11.

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 81, § 2, 1°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen moet een komma staan na het woord "célibataires" om erop te wijzen dat de voorwaarde één of meer kinderen ten laste te hebben ook geldt voor de niet-hertrouwde weduwnaars (zoals in de Nederlandse tekst).

Volgens de gemachtigde ambtenaar verstaan de fiscalisten onder de term "veuf" ook de weduwen (zie de Nederlandse tekst). Waar het woord "weduwe" in de pensioenwetten voorkomt, slaat het echter niet mede op de weduwnaars. De tekst zou in dit opzicht kunnen worden verduidelijkt.

.../...

De vermindering wegens kinderen ten laste, waarin het ontworpen artikel 81, § 2, voor een niet-gehuwde ouder voorziet, zou geen rechtsgrond hebben indien zij werd toegekend aan personen die ongehuwd samenleven.

Het is zaak van de wetgever te oordelen of deze gunst inzake belastingen niet moet worden gereserveerd voor alleenstaande weduwnaars, weduwen en niet-gehuwde ouders.

In het geval bedoeld in het ontworpen artikel 81, § 2, 2°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen wordt de door iedere echtgenoot verschuldigde belasting met toepassing van artikel 75 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen afzonderlijk vastgesteld en op ieders naam gevestigd. Het is dan ook van belang dat er gezegd wordt aan welke echtgenoot de vermindering wordt toegestaan, zoals in de hierna voorgestelde tekst is gedaan.

In paragraaf 3 zouden de woorden "desgevallend tweemaal" duidelijkheidshalve moeten worden vervangen door "desgevallend voor iedere echtgenoot".

De volgende tekst wordt voorgesteld voor het genoemde artikel 81 :

"Artikel 81.-

§ 1. Op de belasting berekend overeenkomstig de artikelen 77, 78 en 80, worden aan de belastingplichtigen de volgende verminderingen verleend voor de kinderen die zij ten laste hebben :

.../...

1° één kind : 7,5 pct met een minimum van 6.000 frank en een maximum van 8.000 frank;

2° twee kinderen : 20 pct ...;

...

7° meer dan zes kinderen : 198.000 frank vermeerderd met 54.000 frank per kind boven het zesde.

Het kind met een handicap als bedoeld in § 3, 1°, wordt voor twee gerekend.

§ 2. Een vermindering van 4.618 frank wordt verleend :

1° aan de belastingplichtigen, voor iedere in artikel 82, § 1, 3° tot 5°, bedoelde persoon die zij ten laste hebben;

2° aan de niet-hertrouwde weduwnaars en weduwen alsook aan een niet-gehuwde ouder, wanneer zij een of meer kinderen ten laste hebben;

3° bij huwelijk of bij ontbinding van het huwelijk door overlijden, in de loop van het jaar, aan de belastingplichtigen wier echtgenoot tijdens het jaar van het huwelijk of van de ontbinding ervan persoonlijk geen ... .

§§ 3 en 4. ... (zoals in het ontwerp, onder voorbehoud van de eerder gemaakte opmerking)".

Artikel 13.

De tekst van het ontworpen artikel 85, tweede lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen zou duidelijker zijn indien hij als volgt werd aangevuld :

.../...

"; wanneer die bestaansmiddelen bestaan uit bezoldigingen of baten als bedoeld in artikel 20, 2°, a, of 3°, bedragen de aftrekbare uitgaven en lasten ten minste 10.000 frank".

Artikel 15.

Dit artikel strekt ertoe in artikel 88 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen de bepalingen op te nemen van het huidige artikel 80 van dat Wetboek, hetwelk plaats moet ruimen voor een nieuwe tekst die het onderwerp is van artikel 10 van het ontwerp.

Aan de huidige tekst wordt echter een volzin toegevoegd die luidt : "maar het proportioneel ermede overeenstemmend belastinggedeelte wordt weggelaten".

Die volzin mist duidelijkheid in zover er twijfel kan bestaan over de vraag waarop het voornaamwoordelijk bijwoord "ermede" eigenlijk terugslaat. De memorie van toelichting zegt hieromtrent "dat de P.B. eerst wordt berekend op het geheel van de inkomsten en dat vervolgens het gedeelte van de belasting dat proportioneel overeenstemt met de inkomsten die bij overeenkomst zijn vrijgesteld, wordt weggelaten, dit wil zeggen een vermindering van 100 pct".

Ofschoon de bewerking hetzelfde resultaat oplevert als bedoeld is in het huidige artikel 80 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, wijkt het aangewende procédé daarvan af in de mate dat, zoals de memorie van toelichting zegt, de belasting eerst wordt berekend alsof de vrijstelling niet bestond en vervolgens de betrokken inkomsten van buiten-

.../...

landse oorsprong worden vrijgesteld door toepassing van een belastingvermindering die proportioneel overeenstemt met hetgeen die inkomsten vertegenwoordigen ten aanzien van het geheel.

Men zou derhalve,ofwel de huidige tekst, die duidelijk en nauwkeurig is, moeten behouden, ofwel, indien men de berekeningswijze wil aannemen die in de memorie van toelichting is aangegeven, het woord "aanslagvoet" moeten schrappen en de tekst als volgt moeten redigeren :

"De inkomsten die zijn vrijgesteld krachtens internationale overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belasting worden in rekening gebracht voor het bepalen van de belasting, maar deze wordt verminderd in evenredigheid met het gedeelte van de inkomsten die zijn vrijgesteld in het geheel van de inkomsten".

Anderzijds wordt voorgesteld van deze tekst een artikel 87ter te maken, liever dan artikel 88 te wijzigen. Op die wijze zou worden vermeden dat ook de artikelen 93bis, 128 en 353 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen moeten worden gewijzigd; de artikelen 16 en 19 van het ontwerp zouden dan kunnen vervallen.

Zo gezien, zou de inleidende volzin van artikel 15 van het ontwerp als volgt worden geredigeerd :

"In titel II, hoofdstuk III, afdeling 1, onderafdeling 4, wordt een artikel 87ter ingevoegd luidend als volgt :".

.../...

Artikel 17 (dat artikel 16 wordt).

Bij deze bepaling rijst de vraag of zij in overeenstemming is met de artikelen 6 en 112 van de Grondwet.

De Belgische Maatschappij voor de financiering van de nijverheid (BELFIN) is opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap. Van een miljoen aandelen bezit de Staat er 150.000, de Nationale Investeringsmaatschappij 350.000, terwijl de overige 500.000 aandelen in handen zijn van de privé-sector.

Het ontworpen artikel heeft tot doel die vennootschap vrijstelling te verlenen van de vennootschapsbelasting. Zij zou dan alleen de verminderde belasting te dragen hebben die toepasselijk is op de rechtspersonen (artikel 137 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen).

De memorie van toelichting verantwoordt de vrijstelling ten gunste van BELFIN onder verwijzing naar die welke de zuivere of gemengde intercommunales en de maatschappijen voor intercommunaal vervoer genieten.

Artikel 112, tweede lid, van de Grondwet staat de wetgever toe vrijstellingen van belasting in te voeren maar, juist zoals de belasting alleen dan uitsluitend voor een categorie van belastingplichtigen kan gelden als alle in dezelfde omstandigheden verkerende personen er gelijkelijk door getroffen worden, kan ook de vrijstelling niet dan voor een in algemene bewoordingen gedefinieerde categorie van belastingplichtigen gelden. Het toekennen van een belastingvrijstelling aan een vennootschap uit welker statuten duidelijk blijkt dat zij winst beoogt, lijkt wel degelijk een voorrecht inzake belastingen te zijn, dat door artikel 112, eerste lid, van de Grondwet wordt verboden.

.../...

Artikel 21 (dat artikel 19 wordt).

De wijziging welke het ontwerp voor artikel 205 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voorstelt, strekt ertoe de grens beneden welke het saldo van de voorheffingen niet wordt teruggegeven, van 20 frank op 100 frank te brengen.

De memorie van toelichting wijst erop dat het in de bedoeling van de Regering ligt ook het grensbedrag voor positieve aanslagen van 20 frank op 100 frank te brengen door een wijziging van artikel 179 van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

Er blijkt nochtans niet dat de Koning de macht heeft om de belasting zoals die volgens de artikelen van het Wetboek gevestigd is, te verminderen. Artikel 208 van het Wetboek, dat wordt aangevoerd als rechtsgrond voor artikel 179 van het koninklijk besluit tot uitvoering, zegt dat de Koning "de wijze waarop men dient te handelen voor de aangiften, de opmaking en de kennisgeving der kohieren, de betalingen, de kwijtschriften en de vervolgingen" regelt.

De regel dat de krachtens de wetsbepalingen verschuldigde belasting niet ingekohierd en dus ook niet geïnd zal worden als zij beneden een bepaald bedrag blijft, is een zaak van belastingvermindering, waarvoor krachtens artikel 112, tweede lid, alleen de wetgever bevoegdheid heeft. Hij ligt niet in de lijn van de opdracht die artikel 208 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen aan de Koning verleent voor het bepalen van de wijze waarop men dient te handelen "voor de opmaking der kohieren"; die wijze van handelen veronderstelt immers een geheel van administratieve procédés.

.../...

De regels die in artikel 179 van het koninklijk besluit tot uitvoering zijn geformuleerd zouden derhalve in het Wetboek moeten komen.

Artikel 22 (dat artikel 20 wordt).

Artikel 259 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalt op drie jaar de termijn gedurende welke de belasting kan worden gevestigd bij niet-aangifte, bij laattijdige overlegging van aangifte of wanneer, behalve in geval van belastingontduiking, de administratie oordeelt dat de verschuldigde belasting hoger is dan die welke betrekking heeft op de belastbare inkomsten en op de andere gegevens van de aangifte.

Artikel 22 van het ontwerp bedoelt die termijn van drie jaar op vier jaar te brengen wanneer de belastingplichtige een bezwaarschrift heeft ingediend.

De memorie van toelichting verantwoordt de noodzaak van deze termijnverlenging hierdoor dat bezwaarlijk tot een grondige controle kan worden overgegaan vooraleer het dossier bezorgd is aan de ambtenaar die met het onderzoek van het bezwaarschrift belast is.

Wanneer het echter gaat om een aanslag die gevestigd is buiten de in artikel 264 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalde normale termijn van achttien maanden, met andere woorden om een aanslag waaraan een verbeterend bericht is voorafgegaan of die ambtshalve is gevestigd, is de fiscale toestand van de belastingplichtige reeds onderzocht met het oog op het vestigen van de aanslag. In dat geval is het bezwaarschrift slechts nadien gekomen.

.../...

In die omstandigheden kan men zich afvragen of er geen tegenstrijdigheid bestaat tussen de ontworpen bepaling en artikel 276, tweede lid, hetwelk bepaalt dat de directeur der belastingen of de door hem gedelegeerde ambtenaar in zijn beslissing waarbij hij uitspraak doet nopens een bezwaar, geen belastingsupplementen mag vestigen noch de compensatie mag verwezenlijken tussen een rechtmatig bevonden ontlasting en een ontoereikendheid van aanslag die zou zijn vastgesteld.

De ontworpen bepaling zou de controleur toestaan gedurende het vierde jaar volgend op dat waarin de inkomsten zijn verkregen, aanvullende belastingen in te kohieren ter compensatie van de ontlastingen waarop de belastingplichtige recht zou hebben en die hem door de directeursbeslissing zijn verleend.

Artikel 24.

Dit artikel bepaalt : "De administratie van de directe belastingen dient er zorg voor te dragen dat de fiscale toestand van de belastingplichtige ten minste éénmaal om de drie jaar wordt onderzocht".

Die tekst verleent geen enkele nieuwe bevoegdheid aan de administratie. Deze heeft reeds het recht om te allen tijde en zo vaak als zij het wenst de door de belastingschuldigen ingediende aangiften van inkomsten te verifiëren.

.../...

De ontworpen bepaling is geen normatieve regel waarnaar de uitvoerende macht zich behoort te gedragen. Deze heeft van uit de Grondwet reeds de taak gekregen om in de uitvoering van de wetten te voorzien.

Het in artikel 24 geformuleerde voorschrift zou beter op zijn plaats zijn in een onderrichting van de Minister van Financiën ten behoeve van de onder zijn gezag geplaatste ambtenaren.

Het artikel zou derhalve moeten vervallen.

Artikel 25 (dat artikel 22 wordt).

Voor de besluiten welke deze bepaling bedoelt te bekrachtigen, is de spoedprocedure ingeroepen. Zij zijn niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Binnen de korte tijd waarover de Raad van State voor het onderzoek van het onderhavige ontwerp heeft beschikt, was het hem niet mogelijk na te gaan of die onderscheiden besluiten vastgesteld zijn binnen de grenzen van de bevoegdheden door diverse wetsbepalingen aan de Koning verleend.

.../...

HOOFDSTUK II.

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 28 van het ontwerp strekt ertoe aan de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en de federaties van gemeenten de wettelijke verplichting op te leggen om vanaf het begrotingsjaar 1988 een werkelijk en volledig sluitende begroting te hebben. Krachtens artikel 28 van het ontwerp is de gestelde regel niet zomaar een regel van goed beheer maar een rechtsregel, geredigeerd in algemene bewoordingen zodat hem een volstrekt dwingende strekking wordt gegeven.

De artikelen 29 en 30 van het ontwerp houden bepalingen van diverse aard in die ten doel hebben de toepassing van de in artikel 28 geformuleerde grondregel te verzekeren.

Die bepalingen dienen te worden onderzocht vanuit het oogpunt van hun grondwettigheid en hun overeenstemming met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A. Overeenstemming met de Grondwet.

Het Nationaal Congres heeft de autonomie van de gemeenten en van de provincies als algemeen beginsel gesteld (Grondwet, artikelen 31 en 108).

Het door de herziening van 24 december 1970 ingevoegde artikel 108bis waarborgt eveneens de autonomie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten door de in artikel 108 gestelde beginselen op hen toepasselijk te maken. Behoudens de bijzondere regels die het stelt, maakt het door de herziening van dezelfde datum ingevoegde artikel 108ter artikel 108bis toepasselijk op "de agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort".

In haar oorspronkelijke tekst en ook in de teksten die achtereenvolgens door de herzieningen van 20 juli 1970 en van 29 juli 1980 tot stand zijn gekomen, bevestigt de Grondwet de autonomie van de plaatselijke collectiviteiten in het bijzonder wat de belastingen betreft.

Het thans geldende artikel 110, § 3, eerste lid, bepaalt :

"§ 3. Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad".

Zijnerzijds bepaalt artikel 110, § 4, eerste lid :

"§ 4. Geen last of belasting kan door de agglomeratie, de federatie van gemeenten en de gemeente worden ingevoerd dan door een beslissing van hun raad".

Aan de autonomie van de plaatselijke collectiviteiten zijn echter grenzen gesteld.

a) De nationale wetgever is de bevoegdheid voorbehouden tot het treffen van de organieke voorzieningen in verband met de structuren en de werking van de plaatselijke collectiviteiten.

Naar luid van artikel 108, eerste lid, gewijzigd op 20 juli 1970, worden "de provinciale en gemeentelijke instellingen ... bij de wet geregeld". Het op 24 december 1970 ingevoegde artikel 108bis, eerste lid, bepaalt : "De wet richt agglomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun inrichting en hun bevoegdheid en verzekert daarbij de toepassing van de beginselen vermeld in artikel 108". Voor de "agglomeratie waartoe de hoofdstad van het Rijk behoort" verwijst artikel 108ter naar artikel 108bis.

.../...

b) De Grondwet stelt een toezichtsbevoegdheid in ten aanzien van de handelingen van de plaatselijke overheden, en bepaalt dat dit toezicht zowel op het vrijwaren van het algemeen belang als op het naleven van de wet gericht kan zijn en op verschillende wijzen kan worden uitgeoefend (Artikel 108, gewijzigd op 20 juli 1970, tweede lid, 2° en 6°).

c) Reeds in haar oorspronkelijke tekst machtigde de Grondwet de wetgever om uitzonderingen te stellen op de regel dat geen provinciale belasting kan worden ingevoerd dan met instemming van de provincieraad en geen gemeentelijke belasting dan met instemming van de gemeenteraad.

De oorspronkelijke tekst van artikel 110, vierde lid, van de Grondwet luidde immers :

> "De wet bepaalt, ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken".

Het tweede lid van paragraaf 3 en het tweede lid van paragraaf 4 van het op 29 juli 1980 herziene artikel 110 bevatten een soortgelijke bepaling, het ene ten aanzien van de provinciale belastingen, het andere ten aanzien van de belastingen van de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten.

Uit een vrij korte maar zeer duidelijke passus in de besprekingen van het Nationaal Congres blijkt dat het vierde lid van de oorspronkelijke tekst van artikel 110 van de Grondwet tot doel had af te wijken van de regel dat de provinciale belastingen alleen door de provincieraad en de gemeentelijke belastingen alleen door de gemeenteraad kunnen

worden ingevoerd : de bepaling staat de nationale wetgever toe, in uitzonderlijke gevallen, de toezichthoudende overheid te machtigen tot het invoeren van provinciale en gemeentelijke belastingen (1).

Dat is de betekenis die door alle auteurs aan dat vierde lid van artikel 110 wordt gegeven; in de memorie van toelichting worden trouwens een aantal van die auteurs geciteerd.

Met het enige artikel van de wet van 7 mei 1877, dat artikel 133 van de gemeentewet heeft vervangen, heeft de wetgever ten aanzien van de gemeenten de bevoegdheid aangewend die hij krachtens de oorspronkelijke tekst van artikel 110, vierde lid, van de Grondwet bezat om af te wijken van de regel dat geen enkele gemeentelijke belasting kan worden ingevoerd dan met instemming van de gemeenteraad.

Het derde lid van dat artikel stelt : "Indien de op de begroting gebrachte ontvangsten niet toereikend zijn tot betaling van een gemeenteschuld die erkend en opeisbaar is of die voortvloeit uit een beslissing in laatste aanleg gewezen door het gewone of het administratieve gerecht, stelt de gemeenteraad middelen voor om daarin te voorzien". En de bepaling vervolgt : "Blijft hij in gebreke, dan wordt, na twee achtereenvolgende, uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen, daarin voorzien door de bestendige deputatie, die te dien einde, onder goedkeuring van de Koning, gelast een bepaald aantal opcentiemen te heffen op de in de gemeente betaalde directe belastingen".

De bepalingen van artikel 133 bevatten nog een vierde lid, dat als volgt is geformuleerd :

.../...

---

(1) HUYTTENS, "Discussions du Congrès national de Belgique", deel II, blz. 281, vergadering van 27 januari 1831.

"Indien de gemeenteraad de uitgave op de begroting brengt en de bestendige deputatie ze verwerpt of vermindert, of indien de bestendige deputatie, in overeenstemming met de gemeenteraad, geen of slechts een ontoereikend krediet uittrekt, beslist de Koning, die in voorkomend geval het aantal te heffen opcentiemen bepaalt".

Een derde lid, dat op 17 juli 1980 ingevoegd werd in artikel 108 van de Grondwet, luidt als volgt :

"In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de raden van de gemeenschap of het gewest".

Tegen de verplichtingen die opgelegd worden aan de in hoofdstuk II van het ontwerp bedoelde publiekrechtelijke personen is dus geen enkel grondwettigheidsbezwaar in te brengen. Hetzelfde geldt voor het dwingende toezicht waarin voorzien wordt ten einde sommige van die verplichtingen te doen naleven.

B. Overeenstemming met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 7 van de bijzondere wet bepaalt :

"Artikel 7.-
Tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten :

a) Wat betreft het gewoon administratief toezicht, dat elke vorm van toezicht omvat ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971; wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties;

b) Voor de andere handelingen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een specifiek toezicht is georganiseerd.

.../...

Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht voor de provincie Brabant en de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966".

In de memorie van toelichting wordt nader bepaald hoe de bevoegdheid die bij het nationaal gezag blijft berusten en de bevoegdheid die naar de Gewesten gaat, verdeeld zijn :

"4° De uitoefening van het administratief toezicht.

Er dient aangestipt dat alleen de nationale wet de hoedanigheid van een aan toezicht onderworpen handeling evenals de grens van dat toezicht zal kunnen wijzigen.

Bijgevolg kan het decreet die aangelegenheid evenwel alleen regelen op het vlak van "de organisatie van de procedure". In een brede zin beoogt die uitdrukking alle normen van de organieke wetten der ondergeschikte besturen welke betrekking hebben op de aanwijzing van de toezichthoudende overheid (en dus ook van de hen toegekende bevoegdheden) evenals de hele procedure tot uitoefening van dat toezicht (bijvoorbeeld de termijnen, instructie en notificering van het beroep, de uitvoerbaarheid van de beslissing enz.).

Voor een zelfde handeling gecontroleerd binnen dezelfde toezichtgrenzen, kunnen alleen de bevoegde overheden en de modaliteiten van uitoefening van die bevoegdheid tot toezicht verschillen van Gewest tot Gewest.

Het Gewest is bevoegd voor het gewoon administratief toezicht. Deze (lees : dit) omvat iedere vorm van toezicht ingesteld door de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971 houdende inrichting van de agglomeraties en federaties van gemeenten. Zij (lees : het) betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties en de andere handelingen van de ondergeschikte besturen, behoudens wat de handelingen betreft van de provincie Brabant en van de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

.../...

Het specifiek administratief toezicht omvat iedere vorm van toezicht, ingesteld bij decreet of bij een andere wet dan deze vermeld in de vorige alinea.

Het Gewest oefent echter het administratief toezicht niet uit over de handelingen betreffende de aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid of van de Gemeenschap en waarvoor de wet of het decreet, naargelang van het geval, een specifiek administratief toezicht heeft ingesteld" (1).

Volgens de door de gemachtigde van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verstrekte uitleg heeft artikel 29 ten doel het gewoon administratief toezicht aan te passen, daar de tekst moet worden opgevat als een impliciete wijziging van de in artikel 7, eerste lid, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 genoemde wetten. Daaruit volgt dat, behoudens de in artikel 7, tweede lid, vermelde uitzonderingen, de in artikel 29 van het ontwerp bedoelde "overheid belast met de administratieve voogdij inzake begroting", het Gewest is.

In zover artikel 29, eerste volzin, voorschrijft dat indien de in dat artikel genoemde publiekrechtelijke personen geen sluitende begroting zoals bedoeld in artikel 28 voorleggen, "de overheid belast met de administratieve voogdij inzake begroting elke noodzakelijke maatregel kan nemen om de uitgaven te verminderen", kan de wettigheid van die bepaling worden aangenomen.

De bepaling behoort immers tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Zij noemt handelingen van de overheid op die aan toezicht onderworpen zijn en bakent bovendien de aan

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr 434/1, blz. 32-33.

die toezichtsbevoegdheid inherente controle af doordat zij voor die handelingen een toezicht bij wege van vervangend optreden instelt. Welnu, zoals hierboven is aangegeven, preciseert de memorie van toelichting van het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geworden is : "Er dient aangestipt dat alleen de nationale wet de hoedanigheid van een aan toezicht onderworpen handeling evenals de grens van dat toezicht zal kunnen wijzigen" (1).

De tweede volzin van artikel 29 van het ontwerp bepaalt dat indien de vermindering van de uitgaven het niet mogelijk maakt het begrotingsevenwicht te herstellen, "de voogdijoverheid dit (verwezenlijkt) door de inning te bevelen van bijkomende belastingen of taksen".

Indien de bepaling van de tweede volzin van artikel 29 er alleen toe strekte de toezichthoudende overheid te machtigen om zich, voor het invoeren van een belasting in de plaats te stellen van de lokale overheid, zou zij tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren, voor wie de macht is weggelegd om de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen, alsook de macht om te bepalen welke handelingen aan toezicht onderworpen zijn en hoever het op die handelingen uit te oefenen toezicht reikt. Aangezien die bepaling echter het Gewest de verplichting oplegt om zich in de plaats van de haar ondergeschikte overheid te stellen om de inning te bevelen van bijkomende belastingen of taksen, maakt de Staat inbreuk op de bevoegdheid van het Gewest.

.../...

---

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr 434/1, blz. 32.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 27 (dat artikel 24 wordt).

In de Franse tekst zou de inleidende volzin van dit artikel als volgt moeten worden gelezen :

"L'article 355, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus, modifié par la loi du 22 décembre 1977, ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 28 (dat artikel 25 wordt).

De Raad van State heeft niet kunnen uitmaken wat een "fictief evenwicht of een fictief batig saldo" is.

Artikel 30 (dat artikel 27 wordt).

Volgens de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken slaat die bepaling, in de opvatting van de Regering, niet op de ambtenaren die bekleed zijn met een zogeheten "wettelijke" graad (bijvoorbeeld de gemeentesecretaris of de gemeenteontvanger).

Dat zou in de tekst moeten staan.

Luidens paragraaf 4 "mogen de in § 1 bedoelde publiekrechtelijke rechtspersonen geen personeelsleden in overtal ten aanzien van de schoolbevolkingsnormen meer benoemen als lid van hun onderwijzend personeel".

.../...

Die bepaling geeft niet de bedoeling weer die in de memorie van toelichting te kennen is gegeven. Ze slaat bijvoorbeeld niet op de overgang van een lid van het onderwijzend personeel naar de formatie van het niet-onderwijzend personeel.

HOOFDSTUK III.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De Raad van State heeft op heel wat punten discrepantie geconstateerd tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het ontwerp. Binnen de korte tijd die hem was toegemeten, heeft hij die niet in bijzonderheden kunnen aanstippen en heeft hij zich ertoe bepaald de hierna volgende, én voor de Franse én voor de Nederlandse tekst geldende opmerkingen te maken.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 32 (dat artikel 29 wordt).

Dat artikel strekt er onder meer toe in artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen een paragraaf 2bis in te voegen die nieuwe regels stelt welke zullen gelden vanaf het dienstjaar 1983. De toepassing van de in die paragraaf vervatte regels is niet bestaanbaar met de gelijktijdige toepassing van de thans vigerende regels van paragraaf 2, die niet wordt opgeheven.

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zullen de in die nieuwe paragraaf 2bis voorgestelde bepalingen, al-

thans tijdelijk, samen bestaan met de thans geldende bepalingen van § 2 die eveneens op vermindering en wegwerking van de ziekenhuistekorten zijn gericht.

De laatstgenoemde bepalingen zullen echter niet meer toepasselijk zijn op tekorten ontstaan vanaf het "dienstjaar 1983"; zij zullen ophouden uitwerking te hebben als de verrichtingen met betrekking tot de vóór die datum opgelopen tekorten afgesloten zullen zijn.

Die bedoeling behoort dan ook nader te worden gepreciseerd ofwel in de inleidende tekst van de bepalingen van § 2bis, ofwel door een wijziging van paragraaf 2.

In de ontworpen paragraaf 2bis, 1°, krijgt de Koning bevoegdheid om te bepalen volgens welke regels de ziekenhuistekorten worden berekend, althans voor zover die tekorten moeten worden omgeslagen over de gemeenten waarvan er in die ziekenhuizen inwoners opgenomen zijn geweest.

Die machtiging, welke de Koning onder meer toestaat wijziging te brengen in bestaande wetten, zoals de organieke wet van 10 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn waarin bepalingen voorkomen met betrekking tot de financiering van die centra en indirect van dezer ziekenhuizen, gaat, nu er geen enkel wettelijk criterium is aangegeven en er geen enkele duidelijke beperking op gesteld is, de grenzen te buiten van hetgeen de wetgever krachtens artikel 78 van de Grondwet de Koning aan macht vermag toe te kennen.

.../...

In de ontworpen paragraaf 2bis, 2°, leveren de woorden "een bepaald percentage van het totaal aantal opnamen" en de woorden "een bepaald gedeelte van het totaal aantal opnamen" geen door de wetgever zelf gegeven definitie op van de maatstaf aan de hand waarvan de tekorten zouden moeten kunnen worden omgeslagen. Het spreekt immers vanzelf dat het aantal in iedere inrichting opgenomen inwoners alsook het aantal opgenomen inwoners van al de gemeenten samen, in ieder geval een percentage of een gedeelte van het totale aantal opnemingen zullen uitmaken. Wil er echt een maatstaf zijn, dan moet de wet bepalen hoeveel dat percentage en dat gedeelte bedragen.

Paragraaf 2bis, 3°, tweede lid, zegt wat er moet gebeuren met het resterende gedeelte van het ene tekort dat overeenkomstig de onder 1° bedoelde bepalingen in aanmerking is genomen.

Dat resterende gedeelte wordt ten laste gebracht ofwel van de gemeente waar het ziekenhuis gevestigd is ofwel van de lagere besturen, als het gaat om als een intercommunale opgerichte ziekenhuizen; in dat geval is de omslag over de leden niet bepaald; niet bepaald is ook de omslag van het tekort van ziekenhuizen die afhangen van een door artikel 118 van de wet van 8 juli 1976 georganiseerde vereniging, waarvan private instellingen lid kunnen zijn (universiteiten), tenzij moet worden verstaan dat het tekort in dat geval ten laste komt van de gemeente waar het ziekenhuis gevestigd is.

De opdracht van bevoegdheid die de Koning wordt verleend onder 5° van het ontworpen artikel 2bis roept dezelfde bedenkingen op als in verband met het 1° van dat artikel zijn gemaakt.

.../...

Het ontworpen artikel 13, § 5, heeft betrekking op het opstellen van een saneringsplan, waartoe de in paragraaf 2bis bedoelde ziekenhuizen kunnen worden verplicht.

Daaruit volgt dat het bewuste saneringsplan alleen moet slaan op dat gedeelte van het tekort dat in aanmerking wordt genomen overeenkomstig § 2bis, 1°, en niet op het gehele beheerstekort.

Het tweede lid bepaalt echter dat in het bedoelde plan, dat normaliter opgesteld wordt door de beheersorganen van het ziekenhuis, dat wil zeggen over het algemeen door de raad voor maatschappelijk welzijn, om tot sanering en wegwerking van het tekort te komen, "kan worden afgeweken van alle statutaire en contractuele verplichtingen".

Die bepaling vertoont een uitzonderingskarakter in zover zij afwijking toestaat van alle statutaire en contractuele verplichtingen. Zij komt erop neer dat de Koning, in de mate dat er Hem daartoe een voorstel wordt gedaan in de vorm van een saneringsplan, de bestaande wetten zal vermogen te wijzigen en de partijen zal kunnen ontslaan van de wettelijke verplichting hun verbintenissen na te komen. Zij draagt de Koning dan ook een uitzonderlijke macht op die Hem alleen in het raam van artikel 78 van de Grondwet kan worden verleend en dan nog met de beperkingen vandien. Zij mag in ieder geval niet in de vorm van een blijvende opdracht van bevoegdheid worden voorgesteld.

Het vijfde lid van de ontworpen paragraaf 5 voorziet in bemoeiing van de Koning voor het bepalen van de termijn waarbinnen het tekort weggewerkt moet zijn, terwijl daarvoor

.../...

in het eerste lid van dezelfde paragraaf al een datum is gesteld; dat lid zou daarentegen moeten bepalen dat de Koning de termijn vaststelt waarbinnen het saneringsplan alsook de "wijze van toezicht op de uitvoering van het plan" voorgelegd moeten zijn.

Onder voorbehoud van hetgeen hiervoren is opgemerkt, zou artikel 32 beter als volgt worden ingekleed :

"Artikel 32.-

In artikel 13 van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen, gewijzigd bij de wetten van 28 december 1973, 5 januari 1976, 24 december 1976 en 22 december 1977, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A. Er wordt een paragraaf 2bis ingevoegd, luidend als volgt :

"§ 2bis. ...".

B. Paragraaf 4 wordt vervangen door de volgende bepaling :

"§ 4. ... (voorts zoals in het ontwerp, met weglating van de woorden "van dit artikel")".

C. Er wordt een paragraaf 5 toegevoegd, luidend als volgt :

"§ 5. ...".

Artikel 33 (dat artikel 30 wordt).

Artikel 94 van de organieke wet van 8 juli 1976 is tot dusver ongewijzigd gebleven.

.../...

De inleidende volzin van artikel 33 van het ontwerp zou dan ook als volgt moeten worden gelezen :

"Artikel 94 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt vervangen door de volgende bepaling :

"Artikel 94. § 1. ...".

Artikel 94 van de wet van 8 juli 1976 krijgt twee nieuwe paragrafen bij. De eerste paragraaf wil een herhaling zijn van de thans geldende bepaling maar brengt in de Franse tekst daarvan toch enkele lichte vormwijzigingen aan, terwijl in de memorie van toelichting wordt gesteld dat "deze bepaling ongewijzigd blijft".

In paragraaf 2 machtigt het ontworpen artikel de Koning om, ter herstelling van het financiële evenwicht in de ziekenhuizen, maatregelen te treffen die afwijken van sommige bepalingen van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Aan de Koning zulk een bevoegdheid opdragen zonder dat iets naders wordt bepaald ten aanzien van de draagwijdte van de afwijkingen welke Hij tot stand kan brengen, zonder dat enige beperking in de tijd is gesteld noch in enige controlemaatregel is voorzien, komt er in feite en in rechte op neer dat Hij de wet vermag te schorsen of vrijstelling van haar uitvoering vermag te verlenen.

.../...

Een zodanige opdracht van bevoegdheid is des te minder aanvaardbaar daar de in de tekst van het ontwerp genoemde bepalingen slechts als voorbeeld zijn aangehaald en de afwijkingen niet alleen mede aan andere bepalingen van de wet van 8 juli 1976 zouden kunnen raken maar ook nog, zoals blijkt uit het gebruik van "onder meer" en "inzonderheid", aan bepalingen uit andere wetten, nu het zou gaan om "specifieke regelen ... meer in het bijzonder ten einde het financieel evenwicht ... te verwezenlijken".

.../...

HOOFDSTUK IV.

1. Blijkbaar in aansluiting op de verklaringen welke door de Minister van Financiën tijdens de behandeling van de rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 1983 in de Kamercommissie voor de begroting zijn afgelegd (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 4/I/4, blz. 136 en volgende), heeft de Regering bij wege van een "amendement" een hoofdstuk IV - Handhaving van het concurrentievermogen - toegevoegd aan het inmiddels al voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van "wet houdende fiscale en begrotingsbepalingen".

De basisbepaling van het hoofdstuk IV is kennelijk die welke vervat is in artikel 35 waarin - te oordelen naar hetgeen in artikel 34 is gesteld - voor de jaren 1983 en 1984 een "norm inzake concurrentievermogen" wordt vastgesteld. Als basisbepaling ware die bepaling beter vooraan in het hoofdstuk opgenomen, met verduidelijking dat de bedoelde norm voor 1983 en 1984 gelding heeft. De norm bestaat in het bepalen van een plafond voor de arbeidskassen in het algemeen en voor de lonen in het bijzonder.

In artikel 34, dat in de oorspronkelijke nummering van het ontwerp artikel 35 zou worden, zou dan aan de Koning de bevoegdheid worden toegewezen om bij in Ministerraad overlegde besluiten alle nuttige maatregelen te nemen die voor de inachtneming van de norm inzake concurrentievermogen nodig zijn.

Aldus gepreciseerd - en inzonderheid gelet op het feit dat de norm inzake concurrentievermogen door de wetgever zelf wordt vastgesteld - is het duidelijk dat, ofschoon

.../...

bepaalde bewoordingen van artikel 34 van het ontwerp minstens vergelijkbaar zijn met sommige gedeelten van artikel 1 van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, de in het ontwerp aan de Koning opgedragen bevoegdheid niet de omvang heeft van een opdracht welke gewoonlijk als een "bijzondere macht" wordt aangeduid. Hieruit volgt dat de besluiten welke de Koning in toepassing van de ontwerp-wet in voorkomend geval zal vaststellen, de aard zullen hebben van een gewoon koninklijk besluit en onderworpen blijven aan alle raadplegingen waarin bij of krachtens een wet is voorzien.

2. Uit het bepaalde in artikel 34, § 1, van het ontwerp kan niet met de nodige duidelijkheid worden uitgemaakt, enerzijds, of de aan de Koning opgedragen bevoegdheid op 31 december 1984 een einde neemt, anderzijds, of de door Hem vast te stellen maatregelen ook na 31 december 1984 gelding kunnen hebben.

3. Zoals artikel 34, § 1, van het ontwerp is gesteld, lijken de door de Koning te nemen maatregelen in de regel te moeten worden vastgesteld "na de evaluatie op het einde van het jaar 1983 of op het einde van het jaar 1984". Die regel zou dan ook beter voorafgaan aan de regel dat Hij zo nodig kan optreden "in uitzonderlijke omstandigheden die in de loop van het jaar de inachtneming van de bedoelde norm inzake concurrentievermogen in het gedrang brengen". Met andere woorden, de bepalingen van a) en b) zouden beter onderling van plaats wisselen.

.../...

Reeds nu mag worden opgemerkt dat, wanneer de Koning met een verwijzing naar de uitzonderlijke omstandigheden de Hem opgedragen bevoegdheid zou aanwenden, het desbetreffende besluit van het bestaan van die uitzonderlijke omstandigheden zal moeten doen blijken.

4. In artikel 34, § 2, van het ontwerp, worden de maatregelen bepaald welke de Koning voor "de andere sociale categorieën, kan vaststellen. Het woord "andere" heeft maar zin wanneer in § 1 van hetzelfde artikel de aldaar bedoelde "sociale categorie" zou worden omschreven.

5. In artikel 35, a, van het ontwerp, wordt de toelaatbare stijging van de arbeidskosten bepaald aan de hand van "het gewogen gemiddelde van onze zeven voornaamste handelspartners". Een verduidelijking dienomtrent kan men vinden in de bijlage I van het verslag van de Kamercommissie voor de begroting (o.c., blz. 161). Desalniettemin verdient het aanbeveling dat de memorie van toelichting die verduidelijking zou overnemen, temeer omdat zij medebepalend is voor de mogelijke uitoefening van de bevoegdheid welke met het ontwerp aan de Koning wordt opgedragen.

In ondergeschikte orde mag worden opgemerkt dat het woord "onze" beter zou vervangen worden door "België's".

6. In artikel 35, b, van het ontwerp, is gesteld dat de lonen niet mogen verhogen "in een mate die hoger ligt dan hetgeen volgt uit de toepassing van het indexeringsmechanisme en van de bestaande baremieke stelsels".

.../...

Mocht het gaan om het indexeringsmechanisme en de baremieke stelsels welke met toepassing van de wet van 2 februari 1982 werden bepaald, dan dient zulks met zo veel woorden te worden gesteld. In de tekst van het ontwerp moet in alle geval duidelijk worden aangegeven om welk indexeringsmechanisme en om welke baremieke stelsels het gaat.

Bovendien zal men oog hebben op het bepaalde in artikel 6 van het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 houdende bepaalde tijdelijke wijzigingen in de regeling inzake de koppeling van de lonen en bezoldigingen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk, respectievelijk in artikel 1 van het koninklijk besluit nr 13 van 26 februari 1982 tot uitvoering van artikel 1, 2°, van de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, voor wat betreft de beoefenaars van de geneeskunst en van de paramedische beroepen. Die artikelen kunnen niet ongewijzigd behouden blijven. Inzonderheid artikel 6 van het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 zal voor een deel moeten worden opgeheven, voor een ander deel moeten worden vervangen door een bepaling omtrent het berekenen van de indexaanpassing na 31 december 1984.

7. Uit het voorgaande mag nog volgen dat de Ministers die de Tewerkstelling en Economische Zaken in hun bevoegdheid hebben, dienen te worden betrokken bij de voordracht en de medeondertekening van het koninklijk besluit ter indiening van het ontwerp van wet.

AD. L. 15.087/9.

L'avis concernant les chapitres Ier, II et III

a été donné par la neuvième chambre, composée de :

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Les rapports ont été présentés par M. G. PIQUET, premier auditeur, M. C. ROUSSEAUX et M. E. RONSMANS, auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II en III

werd gegeven door de negende kamer, samengesteld uit :

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur, de H. C. ROUSSEAUX en de H. E. RONSMANS, auditeurs.

AD. L. 15.087/1.

Het advies betreffende hoofdstuk IV

werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit :

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.

L'avis concernant le chapitre IV

a été donné par la première chambre, composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

AD. L. 15.087/1.

Het advies betreffende hoofdstuk IV

werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit :

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

L'avis concernant le chapitre IV

a été donné par la première chambre, composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.

AD. L. 15.087/9.

L'avis concernant les chapitres Ier, II et III

a été donné par la neuvième chambre, composée de :

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

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

Les rapports ont été présentés par M. G. PIQUET, premier auditeur, M. C. ROUSSEAUX et M. E. RONSMANS, auditeurs.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II en III

werd gegeven door de negende kamer, samengesteld uit :

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur, de H. C. ROUSSEAUX en de H. E. RONSMANS, auditeurs.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.