VR. - 1 - L. 15.893/VR.

RAAD VAN STATE - AFD. WETGEVING
L
20-12-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 6e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de financiering van de nationale economische sectoren", heeft de 14e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies saisi par le Premier Ministre, le 6 décembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux soldes et aux charges du passé des Communautés et des Régions et au financement des secteurs économiques nationaux", a donné le 14 décembre 1983 l'avis suivant :

Ingevolge de korte termijn waarin om advies wordt gevraagd, moet de Raad van State zich beperken tot de opmerkingen die hierna volgen.

+

Er kan geen twijfel over bestaan dat de aangelegenheden die het ontwerp van wet beoogt te regelen hetzij uiteraard hetzij krachtens artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever behoren. Het is dan ook terecht dat de beoogde regeling vervat is in een ontwerp van wet.

De bepalingen van de artikelen 1, 2, 3, 4, 6 en 7 van het ontwerp strekken tot wijziging en aanvulling van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen of hebben een begrotingstechnische draagwijdte.

Artikel 8 van het ontwerp dat artikel 1, 7°, van de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 grotendeels herneemt, is een niet in de tijd beperkte bevoegdheidstoewijzing aan de Koning. Over dat punt wordt verder in dit advies uitgeweid.

De artikelen 1, 2, 3, 4, 6, 7 en 8 van het ontwerp kunnen derhalve worden gestemd met een gewone meerderheid.

.../...

De vraag is of voor het stemmen van artikel 5 een gewone meerderheid volstaat dan wel de bijzondere meerderheid bepaald in artikel 107quater van de Grondwet vereist is.

Het uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag is de vaststelling dat artikel 5 van het ontwerp de nationale sectoren betreft.

Luidens artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp van wet zullen er twee naamloze vennootschappen opgericht worden en is het werkingsgebied van de ene vennootschap beperkt tot de ondernemingen in het Vlaamse Gewest en het werkingsgebied van de andere vennootschap beperkt tot de ondernemingen in het Waalse Gewest.

Volgens artikel 5, § 2, eerste lid, van het ontwerp zullen er twee begrotingsfondsen zijn : het ene "voor de nationale sectoren in Vlaanderen", het andere "voor de nationale sectoren in Wallonië".

Luidens artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp beschikt het ene fonds over een krediet "dat gelijk is aan de opbrengst van het successierecht in het Vlaamse Gewest" en het andere fonds over een krediet dat "gelijk is aan de opbrengst van het successierecht in het Waalse Gewest".

Naar luid van artikel 5, § 2, derde lid, van het ontwerp "wordt het successierecht geacht gelokaliseerd te zijn op de plaats waar de nalatenschap is opengevallen".

Zoals artikel 5, § 3, en de erin vervatte verwijzingen zijn gesteld, worden van het krediet ingeschreven op elk van die twee fondsen onderscheidenlijk aan het Vlaamse Gewest en aan het Waalse Gewest gestort het bedrag dat nodig is voor de dekking van de lasten uit het verleden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap en het bedrag dat nodig is voor de dekking van de lasten uit het verleden van het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap (1).

.../...

---

(1) Volgens de gemachtigde van de Regering is niet bedoeld dat gemeenschapsgelden aan een gewest zouden worden gestort of dat een gewest gemeenschapslasten zou dragen.

Volgens artikel 5, § 4, eerste lid, wordt het gedeelte van het ene Fondskrediet of van het andere Fondskrediet, dat overblijft na de toepassing van § 3, "bestemd om aangewend te worden voor de financiering van de steun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest of in het Waalse Gewest, naar gelang van het geval, in de sectoren die behoren tot het nationaal beleid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wanneer door de Ministerraad wordt vastgesteld dat de enveloppes worden overschreden, die bij beslissing van de Ministerraad of van het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie voor 1 augustus 1983 werden vastgesteld voor de financiering van deze ondernemingen".

Artikel 5, § 4, tweede, derde en vierde lid, van het ontwerp bepaalt in welk geval het ganse gedeelte van het Fondskrediet, bedoeld in § 4, eerste lid, en in welk geval een bepaald bedrag van dat gedeelte aan het betrokken Gewest moet worden gestort, en, ten slotte, in welk geval een bedrag dat "overeenstemt met overgedragen ordonnanceringskredieten bestemd voor nationale investeringen in het Vlaamse Gewest of in het Waalse Gewest", wordt ingeschreven op het ene of het andere Fonds.

Volgens artikel 5, § 5, van het ontwerp strekken de financiële middelen, waarover de voornoemde vennootschap voor het Vlaamse Gewest of de voornoemde vennootschap voor het Waalse Gewest beschikt "tot waarborg van de terugbetalingen en de intrestlasten van de financiële verbintenissen" die door de ene of de andere vennootschap, "in geval van enveloppe-overschrijding, met het akkoord van de Ministerraad werden aangegaan". Volgens de verduidelijking welke de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, kan deze bepaling een begrenzing inhouden van de staatswaarborg ten aanzien van de verbintenissen welke door de nationale overheid met betrekking tot de nationale sectoren worden aangegaan.

In een vorig advies heeft de Raad van State eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het economisch beleid ter zake van de sectoren waarvoor een nationaal sectorieel beleid erkend is, een aangelegenheid vormt die tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid behoort. Voorts blijkt uit dat advies dat uit de algemene inrichting van de staatshervorming volgt dat de uitoefening van bedoelde exclusieve bevoegdheid inhoudt dat de nationale overheid exclusief bevoegd is om het financieringsbeleid ter zake te bepalen en dat de overheidsuitgaven die daaruit voortvloeien ook exclusief ten laste van de nationale begroting komen, eventuele waarborgen inbegrepen.

Hoewel uit de zoëven gemaakte analyse van de bepalingen van artikel 5 van het ontwerp mag blijken dat de Regering zich aan de zoëven gerappeleerde bevoegdheidsregel houdt, blijkt niettemin uit diezelfde analyse dat de Regering streeft naar een "regionale aanrekening" van de verbintenissen welke de nationale overheid met betrekking tot het economisch beleid over de nationale sectoren op zich neemt. Vraag is of de vaststelling van de in het ontwerp voorgestelde vorm van regionale aanrekening kan geschieden bij "gewone wet", dan wel of daartoe een wet met speciale meerderheid vereist is.

Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig.

Men kan niet ontkennen dat de staatshervormingswetten van 8 en 9 augustus 1980 naar hun opzet een geheel vormen; de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt, naast de samenstelling en de werking van de Gemeenschaps- en Gewestorganen en hun territoriale werkingssfeer, de bevoegdheden welke hun met uitsluiting van de andere worden opgedragen; de gewone wet van 9 augustus 1980 omschrijft de middelen waarover de Gemeenschappen en de Gewesten ter uitoefening van hun bevoegdheid kunnen beschikken.

.../...

Ondanks die blijkbaar voor de hand liggende eenheid en onderlinge verwevenheid tussen bevoegdheid en ter uitoefening van die bevoegdheid onmisbare middelen, heeft de wetgever - daartoe steunende althans wat de Gewesten betreft op het bepaalde in artikel 107quater, tweede en derde lid, van de Grondwet - een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de normen waarvoor de gewone wetgever bevoegd is en die voor het vaststellen waarvan krachtens artikel 107quater een speciale meerderheid vereist is.

Op het eerste gezicht lijkt de in het ontwerp voorgestelde vorm van regionale aanrekening een zaak van middelen te zijn, van een zelfde aard als die welke in de gewone wet van 9 augustus 1980 vervat zijn. Bijzonder klemmend is de vraag of de voorgestelde vorm van regionale aanrekening zich daartoe beperkt, met name of de voorgestelde methode ter regeling van de middelen niet tegelijk de uit de eigen bevoegdheid voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid van de Staat, respectievelijk de Gewesten doorkruist of onontkoombaar daarop gevolgen heeft. De vraag wordt nog klemmender wanneer men vaststelt dat, zoals in de memorie van toelichting wordt verklaard, de financiering van de nationale verbintenissen en de regionale aanrekening uitgaan van de middelen welke de Staat ontleent aan de opbrengst van de successierechten welke bij de gewone wet van 9 augustus 1980 in de vorm van ristorno's en op grond van de lokalisatie van de heffing aan de Gewesten was toegewezen. Men kan niet ontkennen dat door het mecanisme van de regionale aanrekening, het restant waarover de Gewesten eigenmachtig zullen kunnen beschikken onderling zal verschillen, al naar de omvang van de bijkomende steun die in elk Gewest aan de ondernemingen in de nationale sectoren wordt verleend.

.../...

Anders gezegd, wat van de opbrengst van de successierechten voor de Gewesten overblijft, hangt af van de verbintenissen die door de nationale overheid in elk Gewest ten aanzien van bepaalde ondernemingen worden aangegaan. Vraag is dan, aan de ene kant, of dat verschil stoelt op uiteraard nationaal af te wegen objectieve criteria, aan de andere kant, of zulke methode van regionale aanrekening bestaanbaar is met het beginsel van de nationale solidariteit dat blijkbaar ten gronde ligt aan het bepaalde in artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

+

Wanneer men de regeling vervat in artikel 5 van het ontwerp plaatst in de ruimere kontekst van de staatshervorming, komt men tot de volgende vaststellingen en besluiten.

Het ontwerp heeft tot doel de financiering van de investeringen en herstructureringsprojecten van ondernemingen in de nationale sectoren op een bijzondere wijze te regelen.

Met dat doel wordt de oprichting van twee vennootschappen in het vooruitzicht gesteld, elk bevoegd voor één Gewest, optredend ten gunste van ondernemingen in dat Gewest, met financiële middelen die voortkomen uit de in dat Gewest geïnde successierechten, nadat van die successierechten de bedragen zijn afgetrokken die nodig zijn voor de dekking van de lasten van het gewestelijk beleid in het verleden, en met dien verstande dat, indien er dan nog kredieten overblijven, die kredieten het betrokken Gewest toekomen.

De Staat zou met een dergelijke regeling over een instrument beschikken om per Gewest een afzonderlijk beleid te voeren met gelden die, wat de herkomst betreft, gewestelijk herkenbaar zijn en, wat hun bestemming betreft, de behartiging van belangen in het Gewest op het oog hebben.

Vraag is of een dergelijke regeling in haar opzet strijdig is met de juridische ordening vervat in artikel 107quater van de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die juridische ordening, aangevuld door de gewone wet van 9 augustus 1980, houdt onder meer de toewijzing in aan gewestelijke instellingen, van normatieve en executieve bevoegdheden en financiële middelen ter zake van een reeks als gewestelijk gekwalificeerde aangelegenheden. De Staat blijft bevoegd voor alle aangelegenheden die aan de Gewesten niet zijn toegewezen en blijft, wat die aangelegenheden betreft, als voorheen belast met het beleid voor het ganse land en gebruikt daartoe de middelen die hem eigen zijn.

De bevoegdheid van de Staat sluit de bevoegdheid uit van de Gewesten en omgekeerd.

Krachtens artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort de aangelegenheid van de nationale sectoren tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale overheid.

De uitoefening van die bevoegdheid, welke onder meer ter wille van de nationale solidariteit exclusief nationaal bleef, houdt logischerwijze en onmiskenbaar in dat de nationale overheid ook exclusief bevoegd is om het nationale financieringsbeleid ter zake te bepalen, en dat de nationale overheidsuitgaven die daaruit voortvloeien, ook exclusief ten laste van de nationale begroting komen en desnoods gedekt worden door leningen, gewaarborgd door de Staat.

.../...

Het spreekt vanzelf dat de Staat in het algemeen nationaal belang waarvoor hij verantwoordelijk is, afzonderlijke regelingen mag vaststellen en bijzondere steun en bijstand mag verstrekken ten aanzien en ten gunste van bepaalde geledingen van het land of van de bevolking, om het even of die geledingen sociaal, economisch, professioneel dan wel territoriaal of anderszins worden gekenmerkt, voor zover objectieve criteria dergelijke gedifferentieerde regelingen en maatregelen rechtvaardigen.

Het gewestelijk criterium in de zin van artikel 107quater van de Grondwet als enig criterium hanteren, zou nochtans ofwel afbreuk doen aan de nationale opdracht van de Staat, ofwel de eigen bevoegdheidssfeer van de Gewesten schenden, wanneer uit de gehele ontworpen regeling blijkt dat de Staat optreedt met de gelden die principieel aan de Gewesten worden toegezegd, zoals in artikel 5, § 4, tweede en derde lid, van het ontwerp is gesteld.

Uitgaande van dit standpunt moet men aannemen dat een regeling als vervat in het ontwerp niet bestaanbaar is met de juridische ordening bepaald krachtens artikel 107quater van de Grondwet door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en derhalve niet dan met een bijzondere meerderheid als bepaald in bedoeld grondwetsartikel kan worden vastgesteld.

+

Ook wanneer men de regeling vervat in artikel 5 van het ontwerp meer op zichzelf en deelsgewijze benadert, kan men aan bepaalde conclusies niet voorbij.

Men kan aanvoeren dat de ontwerpregeling als dusdanig niet onmiddellijk kan worden teruggebracht tot een van de aangelegenheden vermeld in artikel 107quater van de Grondwet waarvoor een bijzondere meerderheid is vereist om ze te regelen, te weten de samenstelling en de werking van de gewestelijke organen en hun territoriaal werkingsgebied alsmede de bevoegdheden waarmee zij worden bekleed.

Men kan aanvoeren dat alle beslissingen omtrent het beleid over de nationale sectoren door de nationale overheid worden genomen en de middelen welke daartoe worden aangewend op het ogenblik dat erover wordt beslist een nationaal karakter hebben.

Men kan eveneens aanvoeren dat de nationale wetgever niet de bevoegdheid heeft verloren om uitgaande van plaatsgebonden gegevens nationale regelen te stellen. Wel zal, opdat deze nationale regelen bestaanbaar zijn met het voorschrift van artikel 6 van de Grondwet, de differentiëring ervan al naar het betrokken Gewest moeten steunen op een objectief criterium dat verband houdt met het onderwerp van de wet.

Edoch, zelfs mocht in dezen een objectief criterium worden geformuleerd, neemt noch het ene, noch het andere weg dat het mecanisme van regionale aanrekening van nationale verbintenissen finaal en onvermijdelijk leidt tot een ongelijke verdeling van werkmiddelen over de Gewesten. In zover die ongelijke verdeling haar grond vindt in de nationale verbintenissen welke de Staat overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 met betrekking tot de nationale sectoren te dragen heeft, gaat zij in tegen de regel van de nationale solidariteit die besloten is in de meergenoemde bepaling van artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede gedeelte, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het staat buiten twijfel dat een regel waarbij van een bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt afgeweken of die daarmee fundamenteel onbestaanbaar is, niet kan worden vastgesteld dan met de bijzondere meerderheid voorgeschreven door artikel 107quater van de Grondwet.

+

.../...

Artikel 8 van het ontwerp is gesteld als volgt :

"Om de herstructurering en de leefbaarheid te verzekeren van de in artikel 5, § 1, bedoelde ondernemingen, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen inzake bezoldigingen, vergoedingen en voordelen, met inbegrip van elke vorm van vergoedingen van de beheerders en commissarissen, in voorkomend geval in afwijking van de wetten, collectieve en individuele overeenkomsten, en unilaterale beslissingen van de wetgever (lees : werkgever), doch met inachtneming van de bepalingen betreffende de waarborg van het gemiddeld minimum maandinkomen opgenomen in de collectieve arbeidsovereenkomsten nr 21 van 15 mei 1975 en nr 23 van 25 juli 1975".

Men zal vaststellen dat die tekst in ruime mate overeenstemt met het bepaalde in artikel 1, 7°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, dat luidt als volgt :

"7° de herstructurering en de leefbaarheid te verzekeren van de ondernemingen in de sectoren die door artikel 6, § 1, VI, 4°, tweede deel, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, erkend worden als sectoren die behoren tot het nationaal beleid en, in het kader van deze herstructurering en ten einde de leefbaarheid te verzekeren, specifieke regelen vast te stellen, inzake bezoldigingen, vergoedingen en voordelen, met inbegrip van elke vorm van vergoeding van de beheerders en commissarissen in de ondernemingen van diezelfde sectoren, in afwijking van de wetten, collectieve overeenkomsten, individuele overeenkomsten en unilaterale beslissingen van de werkgever, voor zover de bepalingen betreffende de waarborg van het gemiddeld minimum maandinkomen die in de collectieve arbeidsovereenkomsten nrs 21 en 23 van 15 mei 1975 en 25 juli 1975 zijn opgenomen, worden in acht genomen".

.../...

Men weet dat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, § 1, van de wet van 6 juli 1983, bedoelde bijzondere bevoegdheid op 31 december 1983 verstrijkt.

Het lijdt geen twijfel dat de opdracht van bevoegdheid vervat in artikel 8 van het ontwerp niet de aard heeft van een toewijzing van een gewone bevoegdheid aan de Koning. Aan de Koning wordt inderdaad de bevoegdheid verleend om alle nuttige maatregelen te nemen inzake bezoldigingen, vergoedingen en voordelen "in voorkomend geval in afwijking van de wetten, collectieve en individuele overeenkomsten en unilaterale beslissingen van de werkgever". Een bevoegdheidstoewijzing met die inhoud is duidelijk een zaak van bijzondere machtenverlening.

Hier mag het volstaan te verwijzen naar de opmerkingen welke dienomtrent door de Raad van State zijn gemaakt in zijn bijkomend advies over het ontwerp dat de wet van 6 juli 1983 is geworden. In dat advies stelde de Raad van State wat volgt :

> "Toekenning van bijzondere machten, wil ze nog in overeenstemming zijn met de Grondwet, is gebonden aan een aantal restrictieve voorwaarden. Eén daarvan is dat ze slechts voor een beperkte periode mag gelden. Daarop heeft de Raad van State reeds gewezen in zijn advies van 25 april 1983 : hij heeft toen gezegd dat bepalingen die bijzondere machten toekennen "voor een beperkte periode beogen te voorzien in een uitzonderlijke wijze van uitoefening der machten die verschilt van de door de Grondwet geregelde en die alleen door crisisomstandigheden aannemelijk kan worden gemaakt.
>
> ...
>
> De duur van de periode waarin bepalingen zullen kunnen worden vastgesteld met gebruikmaking van bijzondere machten is voor het beoordelen van de vraag of de toekenning van die machten aanvaardbaar is ten aanzien van de grondwettelijke voorschriften een fundamenteel gegeven.

Een wet die zulke machten zou toekennen voor een zeer lange periode - bijvoorbeeld voor een hele legislatuur - zou vanwege de Wetgevende Kamers ongetwijfeld een te verregaande afstand van machten opleveren dan dat zulks nog verenigbaar met de grondwettelijke voorschriften zou kunnen worden geacht" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1982-1983, nr 643/13).

Daaruit volgt dat, om bestaanbaar te zijn met de grondwettelijke verdeling van bevoegdheid tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, de bepaling van artikel 8 van het ontwerp minstens moet worden aangevuld met een voorziening omtrent een beperking in de tijd van de aan de Koning opgedragen bevoegdheid.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent.

+

Il ne fait aucun doute que les matières que le présent projet de loi a pour objet de régler sont de la compétence exclusive du législateur national, soit par essence, soit en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. C'est donc à juste titre que la réglementation envisagée est reprise dans un projet de loi.

Les dispositions des articles 1er, 2, 3, 4, 6 et 7 du projet soit tendent à modifier ou à compléter la loi ordinaire du 9 août 1980, soit relèvent de la technique budgétaire.

L'article 8 du projet, qui reprend en majeure partie l'article 1er, 7°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983, constitue une attribution de pouvoirs au Roi non limitée dans le temps. Ce point sera développé dans la suite du présent avis.

Par conséquent, les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 7 et 8 du projet peuvent être adoptés à la majorité ordinaire.

En ce qui concerne l'article 5, la question se pose de savoir si une majorité ordinaire peut suffire ou si la majorité spéciale visée à l'article 107quater de la Constitution est requise pour son adoption.

Pour répondre à cette question, il faut partir de la constatation que l'article 5 du projet concerne les secteurs nationaux.

Selon l'article 5, § 1er, alinéa 1er, du projet de loi, il sera constitué deux sociétés anonymes, dont le champ d'action sera limité respectivement aux entreprises situées dans la Région wallonne et aux entreprises situées dans la Région flamande.

Selon l'article 5, § 2, alinéa 1er, du projet de loi, deux Fonds budgétaires seront créés, l'un pour les "secteurs nationaux en Wallonie", l'autre pour les "secteurs nationaux en Flandre".

Aux termes de l'article 5, § 2, alinéa 2, du projet de loi, le premier Fonds dispose d'un crédit "égal au produit des droits de succession en Région wallonne", l'autre Fonds d'un crédit "égal au produit des droits de succession en Région flamande".

L'article 5, § 2, alinéa 3, du projet dispose que "les droits de succession sont réputés être localisés à l'endroit où la succession s'est ouverte".

Selon la formulation de l'article 5, § 3, et des références qu'il comporte, la Région wallonne et la Région flamande se verront verser, par prélèvement sur le crédit inscrit à chacun des Fonds prévus, un montant qui sera égal respectivement à celui qui est nécessaire pour couvrir les charges du passé de la Région wallonne et de la Communauté française et à celui qui est nécessaire pour couvrir les charges du passé de la Région flamande et de la Communauté flamande (1). .../...

(1) Selon le délégué du Gouvernement il n'est pas envisagé de

Aux termes de l'article 5, § 4, alinéa 1er, la partie du crédit inscrit à chacun des Fonds, qui subsiste après l'application du paragraphe 3, "est destinée à être affectée au financement de l'aide aux entreprises, en Région wallonne ou en Région flamande, selon le cas, dans les secteurs relevant de la politique nationale visés à l'article 6, § 1er, VI, 4°, 2ème partie, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, lorsque le Conseil des Ministres constate que les enveloppes qui ont été fixées par décision du Conseil des Ministres ou du Comité Ministériel de Coordination Economique et Sociale avant le 1er août 1983 pour le financement de ces entreprises, sont dépassées".

L'article 5, § 4, alinéas 2, 3 et 4, détermine le cas où il y a lieu de verser à la Région concernée l'intégralité de la partie du crédit visée au paragraphe 4, alinéa 1er, le cas où cette Région obtient un certain montant de cette partie et, enfin, le cas où il est inscrit à l'un ou à l'autre des Fonds un montant correspondant à des "transferts de crédits d'ordonnancement affectés à des investissements nationaux en Région wallonne ou en Région flamande".

Selon l'article 5, § 5, les moyens financiers dont disposent la société constituée pour la Région wallonne ou la société constituée pour la Région flamande "sont affectés en garantie des remboursements et des charges d'intérêts des engagements financiers" pris par l'une ou par l'autre de ces sociétés "en cas de dépassement d'enveloppes, avec l'accord du Conseil des Ministres". Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, cette disposition peut impliquer une limitation de la garantie de l'Etat à l'égard des engagements pris par l'autorité nationale relativement aux secteurs nationaux.

Dans un avis précédent, le Conseil d'Etat a rappelé que, conformément à l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la politique économique relative aux secteurs où une politique sectorielle nationale est reconnue, constitue une matière qui est de la compétence exclusive de l'autorité nationale. Cet avis relevait en outre qu'il découle de l'économie générale de la réforme institutionnelle que l'exercice de cette compétence exclusive implique que l'autorité nationale est également seule compétente pour définir la politique de financement en la matière et que les dépenses publiques qui en résultent sont elles aussi exclusivement à charge du budget national, y compris les garanties éventuelles.

S'il ressort de l'analyse qui vient d'être faite des dispositions de l'article 5 du projet que le Gouvernement s'en tient à la règle de compétence rappelée ci-dessus, il ne ressort pas moins, de la même analyse, qu'il envisage une "imputation régionale" des engagements pris par l'autorité nationale en ce qui concerne la politique économique dans les secteurs nationaux. La question est de savoir si ce mode d'imputation régionale proposé dans le projet peut être déterminé par une "loi ordinaire" ou si une loi à majorité spéciale est nécessaire à cette fin.

La réponse à cette question n'est pas simple.

Il est indéniable que, du point de vue de leur objectif, les lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 9 août 1980 forment un tout; la loi spéciale du 8 août 1980, outre qu'elle détermine la composition et le fonctionnement des organes communautaires et régionaux ainsi que leur

ressort territorial, fixe les compétences qui leur sont exclusivement attribuées; la loi ordinaire du 9 août 1980 définit les moyens dont les Communautés et les Régions peuvent disposer pour exercer leur compétence.

Malgré cette unité et cette corrélation évidentes entre la compétence et les moyens indispensables à son exercice, le législateur - se fondant à cet effet, du moins en ce qui concerne les Régions, sur les dispositions de l'article 107quater, alinéas 2 et 3, de la Constitution - a établi une nette distinction entre les normes qui sont de la compétence du législateur ordinaire et celles qui, en vertu de l'article 107quater, requièrent une majorité spéciale.

A première vue, le mode d'imputation régionale proposé par le projet apparaît comme une question de moyens du même ordre que ceux prévus par la loi ordinaire du 9 août 1980. Il est primordial, à cet égard, de savoir si elle se limite à cela, et plus particulièrement si la méthode proposée pour régler les moyens ne recoupe pas ou n'affecte pas inévitablement la responsabilité propre qui découle respectivement pour l'Etat et pour les Régions de leur compétence spécifique. La question revêt plus d'acuité encore lorsqu'on constate que, comme le déclare l'exposé des motifs, le financement des engagements nationaux et l'imputation régionale se font à partir des moyens que l'Etat tire du produit des droits de succession, que la loi ordinaire du 9 août 1980 avait attribué aux Régions sous forme de ristournes et en fonction de la localisation de la perception. On ne peut nier que, par le mécanisme de l'imputation régionale, le solde dont les Régions pourront disposer de leur propre autorité sera différent pour chacune d'elles, selon l'importance de l'aide complémentaire qui, dans chaque Région, sera accordée aux entreprises des secteurs nationaux. En d'autres

.../...

termes, la part du produit des droits de succession qui restera disponible pour les Régions dépendra des engagements que l'autorité nationale prendra dans chaque Région à l'égard de certaines entreprises. Dès lors, la question se pose de savoir, d'une part, si cette différence est fondée sur des critères objectifs qui, par la force des choses, devront s'apprécier sur le plan national, et, d'autre part, si pareille méthode d'imputation régionale est compatible avec le principe de la solidarité nationale qui est évidemment à la base de la disposition de l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

+

Placées dans le contexte plus vaste de la réforme de l'Etat, les dispositions de l'article 5 du projet donnent lieu aux constatations et aux conclusions suivantes.

Le projet a pour but de régler selon des modalités particulières le financement des investissements et des projets de restructuration d'entreprises dans les secteurs nationaux.

A cette fin, il prévoit la création de deux sociétés, dont chacune sera compétente pour une seule Région et exercera son action en faveur d'entreprises de cette Région à l'aide de moyens financiers qui proviennent des droits de succession perçus dans cette Région après qu'auront été déduits de ces droits les montants nécessaires à couvrir les charges de la politique régionale du passé, étant entendu que, s'il devait encore rester des crédits, ceux-ci reviendront à la Région concernée.

Grâce à ce système, l'Etat disposerait ainsi d'un instrument lui permettant de mener, par Région, une politique distincte à l'aide de fonds qui, pour ce qui est de leur provenance, sont identifiables régionalement et qui, quant à leur destination, sont axés sur la promotion de certains intérêts dans la Région.

Il s'agit de savoir si, dans sa conception, un tel système n'est pas contraire à l'ordre juridique établi par l'article 107quater de la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cet ordre juridique, complété par la loi ordinaire du 9 août 1980, comporte, entre autres, attribution à des institutions régionales de certaines compétences normatives et exécutives et de certains moyens financiers dans une série de matières qualifiées de régionales. L'Etat demeure compétent pour toutes les matières non attribuées aux Régions; en ce qui concerne ces matières, il reste chargé, comme par le passé, de la politique à pratiquer pour l'ensemble du pays et il utilise à cette fin les moyens qui lui sont propres.

La compétence de l'Etat exclut celle des Régions, et vice-versa.

En vertu de l'article 6, § 1er, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la matière des secteurs nationaux relève de la compétence exclusive de l'autorité nationale.

.../...

L'exercice de cette compétence restée exclusivement nationale pour des motifs, entre autres, de solidarité nationale, implique logiquement, sans aucun doute, que c'est également l'autorité nationale, et elle seule, qui est compétente pour définir la politique nationale de financement en la matière; il implique aussi que les dépenses publiques nationales qui en résultent sont exclusivement imputées à charge du budget national et sont couvertes, en cas de besoin, par des emprunts auxquels l'Etat attache sa garantie.

Il va sans dire que l'Etat peut, en vue de l'intérêt national général dont il a la charge, établir des règlements distincts et accorder des aides et assistances spéciales à l'égard et en faveur de certaines parties du pays ou de la population, peu importe qu'elles soient définies d'un point de vue social, économique ou professionnel ou qu'elles soient déterminées territorialement ou d'une autre manière, pour autant que les règlements et mesures ainsi différenciés soient justifiés par des critères objectifs.

.../...

Toutefois, en utilisant comme seul critère, le critère régional au sens de l'article 107quater de la Constitution, ou bien on porterait atteinte à la mission nationale de l'Etat ou bien on méconnaîtrait les compétences spécifiques des Régions, dès lors qu'il résulterait de l'ensemble de la réglementation projetée que l'Etat agit avec les moyens financiers attribués en principe aux Régions, comme le prévoit l'article 5, § 4, alinéas 2 et 3, du projet.

Partant de ce point de vue, il faut admettre qu'un système comme celui qui est prévu par le présent projet, est inconciliable avec l'ordre juridique établi, en vertu de l'article 107quater de la Constitution, par la loi spéciale du 8 août 1980, et ne peut dès lors être adopté qu'à la majorité spéciale prescrite par cet article de la Constitution.

+

.../...

Même une approche plus autonome et plus fragmentaire du système de l'article 5 du projet n'échappe pas à certaines conclusions.

On peut certes alléguer que la réglementation en projet ne peut, en tant que telle, se ramener directement à l'une des matières qui sont mentionnées à l'article 107quater de la Constitution et qui ne peuvent être réglées qu'à une majorité spéciale, à savoir la composition et le fonctionnement des organes régionaux, leur ressort territorial et les compétences dont ils sont investis.

On peut aussi faire valoir que toutes les décisions intéressant la politique des secteurs nationaux sont prises par l'autorité nationale et qu'au moment où il en est décidé les moyens mis en oeuvre à cette fin revêtent un caractère national.

On peut, de même, alléguer que le législateur national n'a pas perdu le pouvoir d'édicter des règles nationales à partir d'éléments localisés. Encore que, pour que ces règles nationales soient conciliables avec le prescrit de l'article 6 de la Constitution, leur différenciation selon la Région concernée doive être fondée sur un critère objectif en rapport avec l'objet de la loi.

Tout cela n'empêche pas qu'à supposer même qu'un critère objectif soit formulé en la matière, le mécanisme de l'imputation régionale d'engagements nationaux conduit inévitablement, en fin de compte, à une répartition inégale de moyens d'action entre les Régions. Dans la mesure où cette répartition inégale trouve

.../...

sa cause dans les engagements nationaux que l'Etat doit assumer, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980, relativement aux secteurs nationaux, elle va à l'encontre de la règle de la solidarité nationale qu'implique la disposition précitée de l'article 6, § ler, VI, 4°, deuxième partie, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il ne fait pas de doute qu'une règle qui déroge à une disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 ou qui est fondamentalement incompatible avec cette loi ne peut être adoptée qu'à la majorité spéciale prescrite par l'article 107quater de la Constitution.

+

L'article 8 du projet est libellé comme suit :

> "Afin d'assurer la restructuration et la viabilité des entreprises visées à l'article 5, § ler, le Roi peut, par des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en matière de rémunérations, d'indemnités et d'avantages, en ce compris toute forme d'indemnités aux administrateurs et commissaires, éventuellement par dérogation aux lois, conventions collectives et individuelles et décisions unilatérales de l'employeur, pour autant que soient respectées les dispositions relatives à la garantie du salaire mensuel minimum moyen, prévues par les conventions collectives du travail n° 21 du 15 mai 1975 et n° 23 du 25 juillet 1975".

On constatera que ce texte correspond dans une large mesure à la disposition de l'article ler, 7°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, qui énonce :

.../...

"7° d'assurer la restructuration et la viabilité des entreprises des secteurs considérés par l'article 6, § ler, VI, 4°, 2e partie, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, comme secteurs relevant de la politique nationale et, dans le cadre de cette restructuration et afin d'assurer cette viabilité, de fixer des règles spécifiques en matière de rémunérations, d'indemnités et d'avantages, en ce compris toute forme d'indemnités aux administrateurs et commissaires dans les entreprises de ces mêmes secteurs, par dérogation aux lois, conventions collectives, conventions individuelles et décisions unilatérales de l'employeur, pour autant que soient respectées les dispositions relatives à la garantie du salaire mensuel minimum moyen, prévues par les conventions collectives du travail n°s 21 et 23 des 15 mai 1975 et 25 juillet 1975".

On sait qu'en vertu de l'article 3, § ler, de la loi du 6 juillet 1983, ce pouvoir spécial expire le 31 décembre 1983.

Il est hors de doute que l'habilitation contenue dans l'article 8 du projet n'a pas le caractère d'une attribution normale de pouvoirs au Roi. En effet, le Roi se voit conférer le pouvoir de prendre toutes les mesures utiles en matière de rémunérations, d'indemnités et avantages "éventuellement par dérogation aux lois, conventions collectives et individuelles et décisions unilatérales de l'employeur". Une habilitation d'une telle portée relève manifestement de l'attribution d'un pouvoir spécial.

Il suffira, à cet égard, de renvoyer aux observations que le Conseil d'Etat a faites dans un complément d'avis relatif au projet qui est devenu la loi du 6 juillet 1983. Le Conseil d'Etat constatait :

.../...

"C'est pourquoi, pour rester compatible avec la Constitution, une attribution de pouvoirs spéciaux est soumise à un ensemble de conditions de caractère restrictif. Parmi celles-ci, il y a celle que l'attribution des pouvoirs spéciaux ne peut être consentie que pour une période limitée. C'est ce que le Conseil d'Etat a déjà observé dans son avis du 25 avril 1983 : il y déclare que les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux, "ont pour objet d'établir, pour une période limitée, un mode exceptionnel d'exercice des pouvoirs, qui est différent de celui qui est organisé par la Constitution et que seules des circonstances de crise sont de nature à rendre admissible.

...

La durée de la période pendant laquelle des dispositions peuvent être prises par la voie de pouvoirs spéciaux constitue un élément fondamental pour émettre un jugement sur l'admissibilité de ceux-ci par rapport aux règles constitutionnelles.

Une loi qui attribuerait de tels pouvoirs pour une période de très longue durée - par exemple, pour toute une législature - constituerait certainement une renonciation trop importante des Chambres législatives à leurs pouvoirs pour qu'elle puisse être considérée comme restant compatible avec les règles constitutionnelles" (Doc. parl., Chambre des Représentants, 1982-1983, n° 643/13).

Il s'en suit que, pour être compatible avec la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, la disposition de l'article 8 du projet doit au moins être complétée par une disposition qui limite dans le temps le pouvoir attribué au Roi.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

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

Ch. HUBERLANT,
H. COREMANS,
P. KNAEPEN, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

F. RIGAUX,
F. DE KEMPENEER, assessoren van de
C. DESCHAMPS, afdeling wetgeving,
J. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD, griffier,
Mesdames : greffier,
R. DEROY, toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DE WOLF en J. REGNIER, adjunct auditeurs.

Les chambres réunies étaient composées de

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

Les rapports ont été présentés par MM. P. DE WOLF et J. REGNIER, auditeurs adjoint.

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

M. BENARD. H. ADRIAENS.