20 -07- 1988
coördinatie

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 juli 1988 door de Eerste Minister en door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken en het Plan verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van "kaderwet inzake de vrijwaring van het concurrentievermogen", heeft op 14 juli 1988 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre et par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques et du Plan, le 11 juillet 1988, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de "loi-cadre sur la sauvegarde de la compétitivité", a donné le 14 juillet 1988 l'avis suivant :

I. INLEIDING.

Het ontwerp strekt tot het vaststellen van een blijvende regeling die gericht is op het vrijwaren en, in voorkomend geval, het herstellen van het concurrentievermogen der ondernemingen. Het bepaalt met name de criteria die voor de evaluatie van het concurrentievermogen in aanmerking komen, het stelt de procedure vast welke voor die evaluatie moet worden gevolgd, met een onderscheid al naar de aard van de factoren die het concurrentievermogen beïnvloeden, het onderwerpt de vaststelling dat het concurrentievermogen bedreigd wordt, aan een uitspraak van de Wetgevende Kamers en wijst de sectoren aan waarop, ter vrijwaring of ter herstel van het concurrentievermogen, door de Koning maatregelen kunnen worden genomen.

Voor de evaluatie van het concurrentievermogen wordt als referentie genomen de stand van zaken in 1987.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 1.

§ 1.

In de tweede volzin van paragraaf 1 wordt, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, het principe van de vergelijking met de voornaamste handelspartners van

.../...

België, uiteengezet, alsmede de wijze waarop die partners worden gekozen, namelijk op grond van het model van het I.M.F. Dat principe wordt in de artikelen 2 tot en met 6 van het ontwerp toegepast, met dien verstande dat voor de ene criteria de vergelijking gemaakt wordt met de vijf voornaamste Europese handelspartners van België (art. 2, 5 en 6), voor de andere criteria met de zeven belangrijkste handelspartners van België (art. 3 en 4). Het verband dat tussen paragraaf 1, in fine, en de overige artikelen van hoofdstuk 1 bestaat, kan wel worden verduidelijkt.

Voorts is, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, met "relatief belang" van de partners bedoeld, hun "relatief belang als concurrent voor België".

Met het ene en het andere rekening gehouden, lijkt men dan ook in de betrokken bepaling te moeten lezen : "Zij worden uitgedrukt in evolutie-indices in vergelijking met 1987 en met de toestand bij de handelspartners van België bedoeld in de artikelen 2 tot 6; de keuze van deze partners en hun relatief belang als concurrent voor België worden bepaald volgens ...".

§ 2.

Naar luid van het ontwerp "kan" de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de preciese berekeningswijze van de evaluatiecriteria vaststellen.

Volgens de memorie van toelichting gaat het om "de technische berekeningswijze".

Bovendien lijkt men uit de context van het ontwerp te mogen afleiden dat de bedoelde delegatie niet een mogelijkheid dan wel een verplichting inhoudt.

Paragraaf 2 zou dan beter luiden als volgt :

"§ 2. De technische berekeningswijze van de evaluatiecriteria bedoeld in § 1 wordt door de Koning nader geregeld bij een in Ministerraad overlegd besluit".

Artikel 2.

In de derde zin is er een gebrek aan overeenstemming : in het Nederlands is het "wordt berekend", in het Frans "est définie".

Om die discordantie weg te werken, en rekening gehouden met de uitleg die door de gemachtigde van de Regering is verstrekt, ware artikel 2 beter gesteld als volgt :

"Artikel 2.-

De evolutie van de uitvoerprestaties wordt berekend (in het Frans : calculée) op basis van de toename of het verlies aan marktaandeel van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie op het vlak van de wereldexport, in vergelijking met de prestaties van de vijf voornaamste Europese handelspartners van België. Deze toename of dat verlies is het verschil tussen de groei van de uitvoermarkt en de evolutie van de uitvoer van goederen van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie in volume. De groei van de uitvoermarkt is de groei in volume van de invoer van ieder land of zone in de rest van de wereld waarop de wegingscoëfficiënt die de geografische structuur van de uitvoer van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie weerspiegelt, wordt toegepast".

.../...

Artikel 3.

Dit artikel betreft de berekening van de evolutie van de "arbeidskosten". In de memorie van toelichting is er steeds sprake van "loonkost", blijkbaar omdat alleen omtrent de loonkost vergelijkbare statistische gegevens voorhanden zijn.

De term "arbeidskosten" is blijkbaar ruimer dan "loonkosten", vermits in de arbeidskosten kunnen begrepen zijn bijvoorbeeld de kosten van opleiding van het personeel. De Regering zal moeten nagaan of het niet raadzaam is, ook in het ontwerp, de term "loonkosten" te gebruiken.

In de Franse tekst vervange men "est appréciée" door "est calculée". Deze opmerking geldt ook voor de tekst onder artikel 4 en artikel 5.

Artikel 6.

Men dient, zoals in de Franse tekst en zoals het blijkens de memorie van toelichting de bedoeling is, in de Nederlandse tekst ervan melding te maken dat de bedoelde kapitaalvorming en de uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling zullen worden uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands produkt.

De Nederlandse tekst corrigere men dan ook als volgt :

"... wordt gemaakt, en waarbij die kapitaalvorming en uitgaven worden uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands produkt, in vergelijking met ...".

.../...

Ook in dit artikel vervange men in de Franse tekst "est appréciée" door "est calculée".

Artikel 8.

§ 1.

Het jaarlijks verslag en het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zijn, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, nieuwheden, in die zin dat zij het voorwerp uitmaken van een specifieke wettelijke opdracht in hoofde van die Raad welke het bepaalde in artikel 1 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, waarin een taakomschrijving van de Raad wordt gegeven, aanvult.

De woorden "... son rapport annuel et son avis ..." ("... zijn jaarlijks verslag en zijn advies ...") lijken nochtans de indruk te wekken dat het niet om een nieuwe opdracht gaat. Men schrijve daarom "... een jaarlijks verslag en een advies ...".

Het "tussentijdse verslag" heeft volgens de gemachtigde van de Regering uitsluitend een informatief doel, in die zin dat eraan geen procedurele gevolgen worden gehecht zoals aan het jaarlijks verslag.

Paragraaf 1 ware beter gesteld als volgt :

"§ 1. Ieder jaar brengt de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, vóór 31 maart, een verslag en een advies uit omtrent het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen; het verslag en het advies worden zonder verwijl aan de Regering en aan de Wetgevende Kamers toegezonden.

.../...

Ieder jaar brengt de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, vóór 30 september, een tussentijds verslag uit, dat eveneens zonder verwijl aan de Regering en aan de Wetgevende Kamers wordt toegezonden.

Zowel het ene als het andere verslag bevatten onder meer de meest recente raming van de evaluatiecriteria vermeld in de artikelen 2 tot 6".

§ 2.

In paragraaf 2 is sprake van een "uitnodiging" van de sociale gesprekspartners door de Regering (Fr. : "invitation"). In paragraaf 3 (Franse tekst) en in artikel 9, § 2, wordt van "bijeenroepen" gewaagd (Fr. : "convoquer") terwijl, naar het zeggen van de gemachtigde van de Regering, in alle gevallen hetzelfde wordt bedoeld. Het gebruik van een zelfde term dringt zich op.

Voor het overige zou de met de tekst nagestreefde bedoeling beter uitgedrukt zijn als volgt :

"§ 2. Nadat de Regering het jaarlijks verslag en het erbij horend advies heeft ontvangen, roept zij de sociale gesprekspartners voor overleg bijeen. In dat overleg wordt de evolutie van het concurrentievermogen besproken op basis van het verslag en het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

.../...

Indien de Regering het in het eerste lid bedoelde verslag en advies uiterlijk op 31 maart niet heeft ontvangen, neemt zij desalniettemin het initiatief van het overleg".

§ 3.

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse tekst ("... maatregelen te suggereren die tot haar bevoegdheid behoren") en de Franse tekst ("... des mesures qui dépendent de sa responsabilité"). Aan de Raad van State is geen uitsluitsel gegeven omtrent de vraag of bedoeld zijn de maatregelen welke tot de algemene bevoegdheid van de Regering behoren dan wel vermeld in artikel 10 van het ontwerp. De aangehaalde woorden lijken overigens aan de tekst niets toe te voegen.

Voor paragraaf 3 wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

"§ 3. Te rekenen vanaf de dag waarop de Regering de sociale gesprekspartners heeft bijeengeroepen, beschikken deze over een maand om, ofwel bij wege van een collectieve arbeidsovereenkomst maatregelen vast te stellen die het concurrentievermogen vrijwaren of herstellen, ofwel aan de Regering de passende maatregelen daartoe voor te stellen".

.../...

§ 4.

In het eerste lid leze men :

"Wanneer de Regering, na het verstrijken van de termijn bepaald in § 3, van oordeel is dat het concurrentievermogen bedreigd blijft, kan zij een gemotiveerde verklaring in die zin aan de Wetgevende Kamers voorleggen".

Het derde lid late men aanvangen als volgt : "Daarnaast beschikt de Regering over een beoordelingsbevoegdheid, ...".

§ 5.

Men schrijve :

"§ 5. Wanneer, na de gemotiveerde verklaring bedoeld in § 4, de Wetgevende Kamers bij een stemming hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen wordt bedreigd, kan de Koning, gedurende twee maanden volgend op de stemming, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maatregelen nemen als bedoeld in artikel 10 die Hij voor het vrijwaren of het herstellen van het concurrentievermogen nodig acht".

.../...

Artikel 9.

Artikel 9 organiseert de procedure die moet worden gevolgd in geval van buitengewone omstandigheden, dit is wanneer het concurrentievermogen door externe factoren wordt bedreigd. Deze procedure verschilt van de andere doordat zij een aanvang kan nemen, ongeacht het bestaan van een verslag of advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, en zij de evaluatie van de bedreiging van het concurrentievermogen doet verlopen aan de hand van criteria andere dan bepaald in de artikelen 2 tot 6.

§ 1.

Men leze : "... met een buitenlandse oorzaak, zoals een sterke wijziging van de wisselkoersen, die het concurrentievermogen van België, in vergelijking met dat van de voornaamste handelspartners, snel en ingrijpend beïnvloeden".

§ 2.

Voortgaande op de uitleg welke door de gemachtigde van de Regering is verstrekt, ware het eerste lid beter gesteld als volgt :

"Wanneer de Regering het bestaan van buitengewone omstandigheden als bedoeld in § 1 vaststelt, verzoekt zij de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven om een dringend advies en roept zij de sociale gesprekspartners op

.../...

voor een dringend overleg, waarbij, in voorkomend geval, wordt uitgegaan van het advies dat door de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven dringend is uitgebracht".

Volgens de gemachtigde van de Regering verloopt de procedure bepaald in § 2, tweede lid, en in § 3 volgens dezelfde lijn als bepaald in artikel 8, § 3, § 4, eerste lid, en § 5. De tekst wordt dan best in die zin aangepast.

In § 2, tweede lid, is gesteld dat de sociale gesprekspartners beschikken over een termijn van maximum één maand. De memorie van toelichting stelt in dit verband :

> "In het bepalend gedeelte is sprake van een termijn van "maximum één maand", omdat de omstandigheden van die aard kunnen zijn dat de Regering kan vragen een kortere termijn in acht te nemen".

Het ontwerp zal dan ook in die zin moeten worden aangevuld.

Hierna volgt een tekstvoorstel; daarin wordt de bepaling van het tweede lid van paragraaf 2 omgevormd in een afzonderlijke paragraaf, naar het voorbeeld van hetgeen in artikel 8 is gedaan, en wordt de structuur van dat artikel gevolgd.

Tekstvoorstel :

"§ 2. (zie het eerste lid van § 2, zoals dat is verbeterd in het tekstvoorstel onder § 2).

.../...

§ 3. Te rekenen vanaf de dag waarop de Regering de sociale gesprekspartners heeft bijeengeroepen, beschikken deze over de termijn die de Regering in de bijeenroeping bepaalt en die niet langer mag zijn dan een maand, om, ofwel bij wege van een collectieve arbeidsovereenkomst maatregelen vast te stellen die het concurrentievermogen vrijwaren of herstellen, ofwel aan de Regering de passende maatregelen daartoe voor te stellen.

§ 4. Wanneer de Regering, na het verstrijken van de termijn bedoeld in § 3, van oordeel is dat het concurrentievermogen bedreigd blijft, kan zij een gemotiveerde verklaring in die zin aan de Wetgevende Kamers voorleggen.

§ 5. Wanneer, na de gemotiveerde verklaring bedoeld in § 4, de Wetgevende Kamers bij een stemming hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen wordt bedreigd, kan de Koning, gedurende twee maanden volgend op de stemming, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maatregelen nemen als bedoeld in artikel 10 die Hij voor het vrijwaren of het herstellen van het concurrentievermogen nodig acht".

Artikel 10.

§ 1.

Artikel 10, § 1, vermeldt de maatregelen die de Koning ter vrijwaring of ter herstel van het concurrentievermogen kan nemen, wanneer de Wetgevende Kamers hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen wordt bedreigd.

.../...

Die maatregelen zijn van tijdelijke aard, zoals mag blijken uit het bepaalde in artikel 11. Beter dan het tijdelijk karakter van de maatregelen bij de vermelding ervan, telkens te herhalen, is het geraden van die aard in de inleidende zin melding te maken.

Bij paragraaf 1 kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1. in de inleidende zin schrijve men :

"§ 1. De tijdelijke maatregelen die de Koning krachtens de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), kan nemen wanneer de Wetgevende Kamers hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen is bedreigd, zijn : ..." (1);

2. in 1° leze men :

"1° het beperken van het in aanmerking nemen der factoren die de nominale inkomensgroei van de loontrekkenden bepalen, gepaard gaande met een gelijkwaardige ...";

3. in 2° leze men :

"2° het vaststellen van het kader voor de akkoorden over ..." en "... in de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), gepaard gaande met gelijkwaardige ...";

.../...

---

(1) De interne verwijzing (§ 5) is aangepast aan het tekstvoorstel dat onder artikel 9 is gedaan. Die aanpassing is ook in de volgende tekstvoorstellen gedaan.

4. in 3° leze men :

"3° het vaststellen van de maatregelen die nodig zijn om de financiële kosten te verminderen";

5. in 4° leze men :

"4° het beperkt verminderen van de werkgeversbijdragen ...";

6. de bepalingen van de onderdelen 5° en 6° van artikel 10 machtigen de Koning ertoe het bedrag van de belastingaftrek voor investeringen of voor onderzoek en ontwikkeling, voor een tijd beperkt te verhogen.

Om de machtiging bestaanbaar te houden met het bepaalde in artikel 112 van de Grondwet, zal de wetgever wel de grens moeten bepalen waarbinnen de bedoelde verhogingen van aftrek tijdelijk door de Koning kunnen worden toegestaan.

Men schrijve daarom :

"5° het verhogen van de belastingaftrek voor investeringen, doch met niet meer dan ...;

6° het verhogen van de belastingaftrek voor onderzoek en ontwikkeling, doch met niet meer dan ...".

De bevoegdheid welke in 5° en 6°, zoals beperkt in het tekstvoorstel, aan de Koning wordt verleend, is vergelijkbaar met de bevoegdheid tot modulering of aanvulling welke Hem in diverse artikelen van het Wetboek

.../...

van de Inkomstenbelastingen is toegekend. Men vergelijke met het bepaalde in de artikelen 19, 7°, 32ter, 49, 49bis, 51, § 4, 170 en 248, § 2, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

\+

\+ \+

Onder de maatregelen die de Koning op grond van artikel 10 in voorkomend geval kan nemen, zijn er een aantal voor het vaststellen waarvan geen of geen bijkomende delegatie vanwege de wetgever vereist is. Op het stuk van het economisch beleid machtigen enkele wetten al de Koning - zelfs de Minister van Economische Zaken - tot het nemen van maatregelen met een strekking die vergelijkbaar is of strookt met de bedoeling die aan het thans voorliggend ontwerp ten gronde ligt.

Dat neemt niet weg dat tussen de maatregelen welke de Koning met toepassing van artikel 10 gemachtigd is te nemen, er zijn die komen op het domein van de wetgever, zelfs voor een tijd in de plaats van een wetsregeling kunnen komen. Om twijfels omtrent 's Konings bevoegdheid te voorkomen, is het dan ook geraden paragraaf 1 van artikel 10 aan te vullen met een tweede lid, dat kan gesteld worden als volgt :

"De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, komen, in voorkomend geval en voor de tijd van hun gelding, in de plaats van ter zake bestaande wetsregelingen".

.../...

Die verduidelijking wijzigt niet de aard van de aan de Koning verleende bevoegdheid. Een opdrachtwet - dit is een wet waarbij aan de Koning met toepassing van artikel 78 van de Grondwet een bredere normeringsbevoegdheid dan bedoeld in artikel 67 van de Grondwet wordt verleend - verwerft niet noodzakelijkerwijs de aard van een bijzondere-machtenwet op de enkele grond dat de, met toepassing van de opdrachtwet te nemen besluiten, bestaande wetten kunnen wijzigen of aanvullen. Inderdaad, in menige wet wordt zodanige bevoegdheid aan de Koning verleend zonder dat die wet ophoudt een gewone opdrachtwet te zijn. Men denke bijvoorbeeld aan de wet van 4 april 1980 betreffende de overdracht van bevoegdheden voor de uitvoering van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de dierengeneeskunde, of nog, en meer, aan de wet van 28 juli 1987 tot uitvoering van de in toepassing van artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap uitgevaardigde verordeningen en richtlijnen. De richtlijnen welke door de E.G.-autoriteit kunnen worden vastgesteld met toepassing van artikel 87 van het E.E.G.-verdrag dat de uitvoering behelst van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, bestrijken een breed spectrum van het marktgedrag. Als richtlijnen binden zij de Lid-Staat wat het te bereiken objectief betreft, doch laten zij aan de Lid-Staat de keuze van de middelen om het doel te bereiken. Welnu, in die wetten van bijvoorbeeld 4 april 1980 of 28 juli 1987 waarbij de Koning, in de plaats van de wetgever, met de uitvoering van o.m. richtlijnen werd belast is uitdrukkelijk gesteld dat de, met toepassing ervan genomen koninklijke besluiten, de bestaande wetten kunnen wijzigen of opheffen. Die wetten zijn nimmer als bijzondere-machtenwetten aangewezen.

Het verschil tussen een gewone opdrachtwet en een bijzondere-machtenwet ligt overigens essentieel op het inhoudelijke vlak.

De bijzondere-machtenwet onderscheidt zich van de gewone opdrachtwet vooral doordat in de bijzondere-machtenwet het met de te nemen maatregelen te bereiken objectief, dermate algemeen is geformuleerd dat het voor een tijd aan de Koning overgelaten wordt - in de regel met uitschakeling van de procedures van overleg of advies - de concrete lijnen van het te bereiken objectief zelf uit te zetten, wat erop neerkomt dat aan de Koning de mogelijkheid geboden wordt om, in de plaats van de wetgever, de krachtlijnen vast te stellen waarop het regeerbeleid stoelt. Uit die algemene omschrijving van het te bereiken objectief volgt nog dat, gelet op de koppeling tussen de keuze van de maatregel en het te bereiken resultaat, de normeringsbevoegdheid van de Koning aan ruimte wint al naar de algemeenheid in de formulering van het te bereiken objectief.

Men zal vaststellen dat in de ontworpen regeling, waarvan de toepassing niet aan een bepaalde regeerperiode verbonden is, het te bereiken objectief zeer precies is aangegeven, met name het behouden van het concurrentievermogen met als referentie het concurrentievermogen zoals dat in 1987 is gemeten, waaraan onverbreekbaar is gekoppeld dat de maatregelen welke de Koning kan nemen krachtens de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), naar hun inhoud beperkt moeten blijven tot hetgeen voor het behoud van dat concurrentievermogen vereist is, anders gezegd dat 's Konings bevoegdheid strak is omlijnd en steeds meetbaar dus voorzienbaar blijft. Bovendien geschiedt het evalueren van de bedreiging van het concurrentievermogen vooral en in hoofdorde door andere organen dan de Regering, wordt voorzien in een omstandige en voorafgaande procedure van overleg en wordt de

de delegatie welke met dit ontwerp aan de Koning is verleend, slechts werkdadig nadat de Wetgevende Kamers hebben vastgesteld dat het concurrentievermogen werkelijk is bedreigd. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat het ontwerp niet raakt aan de procedures van overleg of advies waarin met betrekking tot de desbetreffende aangelegenheid kan zijn voorzien.

Uit die analyse volgt dat de voorwaarden waaronder de Koning de Hem toegekende bevoegdheid kan uitoefenen en de ruimte die Hem daarbij gelaten wordt, gevoelig verschillen van die welke een bijzondere-machtenwet kenmerken. Op die gronden kan men ertoe concluderen dat het ontwerp, wat de aan de Koning toegekende bevoegdheid betreft, meer neigt naar een gewone opdrachtwet dan naar een bijzondere-machtenwet.

§ 2.

Naar luid van paragraaf 2 kunnen de maatregelen, bedoeld in paragraaf 1, "worden gemoduleerd naargelang van de inkomensniveaus".

Wat met de bepaling wordt bedoeld, is vrij duidelijk, doch in weinig juridische termen geformuleerd.

Men zou paragraaf 2 kunnen redigeren als volgt :

"§ 2. De maatregelen, bedoeld in § 1, 1° en 2°, kunnen voorzien in een gedifferentieerde regeling al naar het inkomensniveau van de betrokken groepen".

.../...

Artikel 11.

Dit artikel betreft de beperking in de tijd van de in artikel 10 bedoelde maatregelen en hun mogelijke "bekrachtiging" door de wetgever.

1. Het ontwerp bepaalt niet welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan de bedoelde bekrachtiging. Met de bekrachtiging van de door de Koning ter uitvoering van de wet in ontwerp vastgestelde maatregelen, lijkt vooral een bestendiging van die regeling te worden nagestreefd. Die bestendiging bij wege van bekrachtiging is uiteraard maar nodig voor die van de maatregelen die de Koning niet dan met toepassing van het bepaalde in de artikelen 8, § 5, en 9, § 3, van het ontwerp (artikel 9, § 5, in de tekstvoorstellen van de Raad van State) kan vaststellen. Anders gezegd en bijvoorbeeld, wanneer de Minister van Economische Zaken, met toepassing van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen, een prijsregelingsbesluit neemt, behoeft dat besluit geen bekrachtiging bij wet, om gelding te hebben voor de periode welke de wet van 22 januari 1945 toestaat en in het desbetreffende ministerieel besluit is bepaald.

Men mag aannemen dat het niet de bedoeling van de Regering is, besluiten als die waaraan zoëven is gerefereerd, die weliswaar mede naar aanleiding van het vrijwaren van het concurrentievermogen kunnen genomen zijn, aan bekrachtiging te doen onderwerpen.

Mocht dat wel de bedoeling zijn, zal men ervoor zorg dragen dat, door de gevolgen welke normaliter aan de bekrachtiging van een besluit zijn verbonden, namelijk dat die besluiten achteraf niet dan bij een wet kunnen worden opgeheven of gewijzigd, - wat in het ontwerp evenwel niet

met zoveel woorden is uitgedrukt - de bestaande en door andere wetten aan de Koning of aan de Minister van Economische Zaken verleende delegaties niet inoperant worden. Dienomtrent kan inspiratie gevonden worden in het bepaalde in artikel 154, § 3, derde lid, van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering.

2. Nog met betrekking tot de mogelijke bekrachtiging door de wetgever stelt zich een bijzonder probleem voor de maatregelen bedoeld in artikel 10, § 1, 5° en 6°, die een verhoging van de fiscale aftrekbaarheid betreffen. Om die maatregelen relevantie te verlenen zouden zij best - minstens om redenen van practische uitvoerbaarheid - niet worden beperkt tot een gelding van zeven maanden maximum, doch de geheelheid van een belastbaar tijdperk horen te bestrijken, te weten, al naar het geval, een aanslagjaar of een boekjaar (zie de artikelen 163 tot 166 van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen). Bovendien rijst de vraag naar de toepassing van de bedoelde maatregel wanneer deze te paard gaat over twee verschillende belastbare tijdperken.

Het ontwerp lijkt op dat punt aan aanvulling toe. Verder in dit advies wordt hieromtrent een tekst in overweging gegeven.

3. Volgens de gemachtigde van de Regering zou de bedoelde bekrachtiging slechts uitwerking hebben voor de toekomst. Het zou niet tot de bedoeling van de Regering

behoren de bekrachtiging te doen terugwerken dermate dat de besluiten, vanaf hun vaststelling door de Koning, de rechtskracht van een wet zouden verwerven.

+

+ +

Bij wege van conclusie, wordt hierna een tekstvoorstel in overweging gegeven :

"Artikel 11.-

§ 1. De besluiten, bij uitsluiting vastgesteld met toepassing van het bepaalde in de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), houden op uitwerking te hebben, onverminderd het bepaalde in § 3, op het einde van de zevende maand volgende op die waarin de stemming, bedoeld in de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), heeft plaats gehad, tenzij zij vóór die dag bij wet zijn behouden.

§ 2. De besluiten die bij de wet zijn behouden zoals bedoeld in § 1 kunnen niet dan bij een wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven, met dien verstande dat de Koning het recht behoudt om de bepalingen, die betrekking hebben op de aangelegenheden die krachtens de Grondwet of een andere dan deze wet tot Zijn bevoegdheid behoren, te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen.

§ 3. In afwijking van het bepaalde in § 1, zijn de besluiten, vastgesteld met toepassing van het bepaalde in de artikelen 8, § 5, en 9, (§ 5), en betrekking hebbende op de aangelegenheden bedoeld in artikel 10, § 1, 5° en 6°, van toepassing op de geheelheid van het belastbaar tijdperk dat de Koning aanwijst".

.../...

Slotopmerkingen.

1. In het opschrift en in de memorie van toelichting wordt het ontwerp aangeduid als een "ontwerp van kaderwet".

Gebruikelijk wordt de term "kaderwet" voorbehouden aan een wet die zich beperkt tot het vaststellen van de algemene beginselen en de aanvulling ervan opdraagt aan de Koning. In de thans voorliggende wet in ontwerp is de aangelegenheid van het vrijwaren van het concurrentievermogen omstandig uitgewerkt en wordt aan de Koning slechts de opdracht verleend om, in voorkomend geval, bij wege van uitvoeringsbesluiten zorg ervoor te dragen dat het bedoelde concurrentievermogen gevrijwaard blijft.

Het zou dan ook meer met de tot heden gevolgde terminologie in overeenstemming zijn - onverminderd de conclusie welke onder artikel 10, § 1, omtrent de omvang van 's Konings bevoegdheid is geformuleerd - mocht het opschrift gesteld worden als volgt :

"Ontwerp van wet tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen".

2. Gelet op het bepaalde in artikel 10, § 1, 5° en 6°, verdient het aanbeveling de Minister van Financiën bij de indiening van het wetsontwerp te betrekken.

I. INTRODUCTION.

Le projet tend à instaurer une réglementation permanente en vue de sauvegarder et, le cas échéant, de rétablir la compétitivité des entreprises. Il définit notamment les critères à prendre en considération pour l'évaluation de la compétitivité, il fixe la procédure à suivre en vue de cette évaluation, en distinguant selon la nature des facteurs qui influent sur la compétitivité, il soumet à un vote des Chambres législatives la constatation que la compétitivité est compromise et désigne les secteurs dans lesquels le Roi peut prendre des mesures de sauvegarde ou de rétablissement de la compétitivité.

La compétitivité est évaluée par référence à la situation en 1987.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Article 1er.

§ 1er.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, la seconde phrase du paragraphe 1er expose le principe de la comparaison avec les principaux partenaires commerciaux de la Belgique, ainsi que le mode selon lequel ces partenaires sont choisis, à savoir sur la base du modèle du

.../...

F.M.I. Ce principe est mis en oeuvre dans les articles 2 à 6 du projet, étant entendu que, pour certains critères, la comparaison se fait avec les cinq principaux partenaires commerciaux européens de la Belgique (art. 2, 5 et 6), et, pour les autres critères, avec les sept principaux partenaires commerciaux de la Belgique (art. 3 et 4). La relation entre le paragraphe 1er, in fine, et les autres articles du chapitre Ier gagnerait à être clarifiée.

En outre, selon les déclarations du délégué du Gouvernement, le terme "poids relatif" des partenaires vise leur "importance relative en tant que concurrents de la Belgique".

Eu égard à ce qui précède, il semble qu'il faille lire dans la disposition précitée : "Ils sont exprimés en indices d'évolution par rapport à 1987 et en comparaison avec la situation des principaux partenaires commerciaux de la Belgique visés aux articles 2 à 6; le choix de ces partenaires et leur importance relative comme concurrents de la Belgique sont déterminés selon ...".

§ 2.

Aux termes du projet, le Roi "peut", par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer les modalités précises du calcul des critères d'évaluation.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit des "modalités techniques du calcul".

.../...

Il semble, par ailleurs, que l'on puisse déduire du contexte du projet que la délégation visée implique, non pas une faculté, mais une obligation.

Il serait préférable, dès lors, de rédiger le paragraphe 2 comme suit :

"§ 2. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités techniques du calcul des critères d'évaluation visés au § 1er".

Article 2.

Dans la troisième phrase, il existe une discordance entre les deux textes : le texte français porte "est définie", le texte néerlandais "wordt berekend" (est calculée).

Afin d'éliminer cette discordance, et compte tenu des précisions fournies par le délégué du Gouvernement, il serait préférable de rédiger l'article 2 comme suit :

"Article 2.-

L'évolution des performances à l'exportation est calculée sur la base des gains ou des pertes de marché de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise au plan des exportations mondiales, par comparaison avec les performances

.../...

des cinq principaux partenaires commerciaux européens de la Belgique. Ces gains ou pertes sont la différence entre la croissance du marché à l'exportation et l'évolution en volume des exportations de biens de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise. La croissance du marché à l'exportation est la croissance en volume des importations de chaque pays ou zone du reste du monde, affectée du coefficient de pondération reflétant la structure géographique des exportations de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise".

Article 3.

Cet article est relatif au calcul de l'évolution des "coûts du travail". L'exposé des motifs parle invariablement de "coût salarial", apparemment pour le motif que c'est uniquement à propos du coût salarial que des éléments statistiques comparatifs sont disponibles.

Le terme "coûts du travail" est manifestement plus large que celui de "coût salarial", puisque les coûts du travail peuvent comprendre, par exemple, les coûts de la formation du personnel. Il appartiendra au Gouvernement de vérifier s'il ne serait pas indiqué d'utiliser le terme "coût salarial" également dans le texte du projet.

Dans le texte français, il y aurait lieu de remplacer les mots "est appréciée" par "est calculée". Cette observation vaut également pour le texte des articles 4 et 5.

.../...

Article 6.

Dans le texte néerlandais, il conviendrait de spécifier, comme le fait le texte français en conformité, selon l'exposé des motifs, avec l'intention du Gouvernement, que la formation de capital visée et les dépenses en recherche et développement seront exprimées en pourcentages du produit intérieur brut.

Il conviendrait, dès lors, de rectifier le texte néerlandais comme suit :

"... wordt gemaakt, en waarbij die kapitaalvorming en uitgaven worden uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands produkt, in vergelijking met ...".

Ici encore, il convient, dans le texte français, d'écrire "est calculée" au lieu de "est appréciée".

Article 8.

§ 1er.

Selon les déclarations du délégué du Gouvernement, le rapport annuel et l'avis du Conseil central de l'économie sont des innovations, en ce sens qu'ils font l'objet d'une mission légale spécifique dans le chef de ce Conseil, mission qui complète la disposition de l'article 1er de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, qui définit la mission du Conseil.

.../...

Les mots "... son rapport annuel et son avis..." ("... zijn jaarlijks verslag en zijn advies ...") peuvent cependant faire croire qu'il ne s'agit pas d'une mission nouvelle. Il y aurait lieu, dès lors, d'écrire : "... un rapport annuel et un avis ..." ("... een jaarlijks verslag en een advies ...").

Selon le délégué du Gouvernement, le "rapport intermédiaire" n'a qu'un but de pure information, en ce sens que, contrairement au rapport annuel, il n'entraîne pas de conséquences au plan de la procédure.

Le paragraphe 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"§ 1er. Chaque année, avant le 31 mars, le Conseil central de l'économie établit un rapport et émet un avis au sujet de la compétitivité des entreprises belges; le rapport et l'avis sont transmis sans délai au Gouvernement et aux Chambres législatives.

Le Conseil central de l'économie établit chaque année, avant le 30 septembre, un rapport intermédiaire, qui est également transmis sans délai au Gouvernement et aux Chambres législatives.

L'un et l'autre de ces rapports contiennent notamment l'estimation la plus récente des critères d'évaluation définis aux articles 2 à 6".

.../...

§ 2.

Le paragraphe 2 fait état d'une "invitation" (N. : "uitnodiging") adressée aux interlocuteurs sociaux par le Gouvernement. Le paragraphe 3 du texte français ainsi que l'article 9, § 2 (textes français et néerlandais) utilisent, quant à eux, le terme "convoquer" (N. : "bijeenroepen"), alors que, selon les déclarations du délégué du Gouvernement, les actes visés sont les mêmes dans chaque cas. Il importe de s'en tenir à un seul et même terme.

Pour le surplus, l'objectif poursuivi par le texte de ce paragraphe serait mieux formulé comme suit :

"§ 2. Après avoir reçu le rapport annuel et l'avis y afférent, le Gouvernement convoque les interlocuteurs sociaux à une concertation. Cette concertation est consacrée à une discussion de l'évolution de la compétitivité sur la base du rapport et de l'avis du Conseil central de l'économie.

Si le Gouvernement n'a pas reçu le rapport et l'avis visés à l'alinéa 1er, au plus tard le 31 mars, il prend néanmoins l'initiative de la concertation".

.../...

§ 3.

Il y a un manque de concordance entre le texte français ("... des mesures qui dépendent de sa responsabilité") et le texte néerlandais ("... maatregelen te suggereren die tot haar bevoegdheid behoren"). Le Conseil d'Etat n'a pu être fixé sur le point de savoir si les mesures visées sont celles qui relèvent de la compétence générale du Gouvernement ou celles prévues à l'article 10 du projet. Les termes reproduits ci-avant ne paraissent d'ailleurs rien ajouter au texte.

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 3 :

"§ 3. A compter du jour où le Gouvernement les a convoqués, les interlocuteurs sociaux disposent d'un mois pour arrêter, par la voie d'une convention collective de travail, des mesures sauvegardant ou rétablissant la compétitivité ou pour proposer au Gouvernement les mesures adéquates à cet effet".

§ 4.

Il convient de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"Si, après l'expiration du délai prévu au § 3, le Gouvernement estime que la compétitivité reste menacée, il peut soumettre aux Chambres législatives une déclaration motivée en ce sens".

L'alinéa 3 devrait commencer comme suit : "Le Gouvernement dispose en outre d'un pouvoir d'appréciation, ...".

§ 5.

Il convient de rédiger ce paragraphe comme suit :

"§ 5. Lorsque, à la suite de la déclaration motivée visée au § 4, les Chambres législatives ont constaté par un vote que la compétitivité est menacée, le Roi peut, dans les deux mois qui suivent ce vote, prendre par arrêté délibéré en Conseil des Ministres celles des mesures prévues à l'article 10 qu'Il juge nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité".

Article 9.

L'article 9 organise la procédure à suivre en cas de circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire lorsque la compétitivité est menacée par des facteurs extérieurs. Cette procédure diffère de l'autre en ce sens qu'elle peut être engagée indépendamment de l'existence d'un rapport ou d'un avis du Conseil central de l'économie, et que l'évaluation de la compétitivité compromise se fait au moyen de critères autres que ceux qui sont prévus aux articles 2 à 6.

§ 1er.

Il convient d'écrire : "... d'origine extérieure, tels qu'une forte modification des taux de change, qui ont une incidence rapide et significative sur la compétitivité de la Belgique par rapport à celle de ses principaux partenaires commerciaux".

§ 2.

Compte tenu des explications fournies par le délégué du Gouvernement, il serait préférable de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"Lorsqu'il constate l'existence de circonstances exceptionnelles visées au § 1er, le Gouvernement demande au Conseil central de l'économie de donner un avis urgent et convoque les interlocuteurs sociaux à une concertation urgente, menée le cas échéant sur la base de l'avis donné d'urgence par le Conseil central de l'économie".

Selon le délégué du Gouvernement, la procédure prévue au § 2, alinéa 2, et au § 3 suit le même cours que celle prévue à l'article 8, § 3, § 4, alinéa 1er, et § 5. Il conviendrait dès lors d'adapter le texte en ce sens.

Le § 2, alinéa 2, dispose que les interlocuteurs sociaux disposent d'un délai maximum d'un mois. L'exposé des motifs énonce à ce sujet :

> "Le dispositif parle ici d'un délai "maximum d'un mois", parce que les circonstances peuvent être telles que le Gouvernement peut demander de s'en tenir à un délai plus court".

Il faudra dès lors compléter le projet dans ce sens.

Dans la proposition de texte faite ci-après, l'alinéa 2 du paragraphe 2 est transformé en un paragraphe distinct, par analogie avec ce qui a été proposé pour l'article 8, dont on a suivi la structure.

Proposition de texte :

"§ 2. (voir l'alinéa 1er du § 2 dans sa version améliorée, proposée lors de l'examen du § 2).

§ 3. A compter du jour où le Gouvernement les a convoqués, les interlocuteurs sociaux disposent du délai que le Gouvernement fixe dans la convocation et qui ne peut excéder un mois, pour arrêter, par la voie d'une convention collective de travail, des mesures sauvegardant ou rétablissant la compétitivité ou pour proposer au Gouvernement les mesures adéquates à cet effet.

§ 4. Si, après l'expiration du délai prévu au § 3, le Gouvernement estime que la compétitivité reste menacée, il peut soumettre aux Chambres législatives une déclaration motivée en ce sens.

§ 5. Lorsque, à la suite de la déclaration motivée visée au § 4, les Chambres législatives ont constaté par un vote que la compétitivité est menacée, le Roi peut, dans les deux mois qui suivent ce vote, prendre par arrêté délibéré en Conseil des Ministres celles des mesures prévues à l'article 10 qu'Il juge nécessaires à la sauvegarde ou au rétablissement de la compétitivité".

Article 10.

§ 1er.

L'article 10, § 1er, mentionne les mesures que le Roi peut prendre en vue de sauvegarder ou de rétablir la compétitivité lorsque les Chambres législatives ont constaté que la compétitivité des entreprises belges est menacée.

.../...

Ces mesures sont de nature temporaire, ainsi qu'il ressort de l'article 11. Plutôt que de répéter le caractère temporaire des mesures à chaque mention de celles-ci, il est préférable de mettre ce caractère en évidence dans la phrase introductive.

Le paragraphe 1er appelle les observations suivantes :

1. il convient de rédiger la phrase introductive comme suit :

"§ 1er. Les mesures temporaires que le Roi est habilité à prendre en vertu des articles 8, § 5, et 9, (§ 5) lorsque les Chambres législatives ont constaté que la compétitivité des entreprises belges est menacée, sont les suivantes : ... (1)";

2. au 1°, il convient d'écrire :

"1° la limitation de la prise en compte des facteurs déterminant la croissance nominale des revenus des salariés, accompagnée d'une modération équivalente ...";

3. au 2°, il convient d'écrire :

"2° la fixation du cadre pour la conclusion des accords sur ..., négociés ... fixé aux articles 8, § 5, et 9 (§ 5), accompagnée de mesures à effets équivalents pour ...";

.../...

(1) La référence interne (§ 5) a été adaptée à la proposition de texte faite à l'article 9. Il en a été fait de même dans les propositions de textes subséquentes.

4. au 3°, il convient d'écrire :

"3° l'adoption des mesures nécessaires à la réduction des coûts financiers";

5. au 4°, il convient d'écrire :

"4° la réduction limitée des cotisations patronales ...";

6. les dispositions des subdivisions 5° et 6° de l'article 10 habilitent le Roi à procéder à une majoration temporaire et limitée de la déduction fiscale pour investissements ou pour recherche et développement.

Pour que cette habilitation reste compatible avec l'article 112 de la Constitution, le législateur devra préciser dans quelle fourchette ces déductions majorées peuvent être accordées temporairement par le Roi.

Il convient dès lors d'écrire :

"5° la majoration de la déduction fiscale pour investissements, qui ne peut toutefois excéder ...;

6° la majoration de la déduction fiscale pour recherche et développement, qui ne peut toutefois excéder ...".

.../...

Le pouvoir attribué au Roi aux 5° et 6°, tel que limité dans la proposition de texte, est comparable au pouvoir de modaliser ou de compléter qui Lui est conféré dans divers articles du Code des impôts sur les revenus. On comparera avec les articles 19, 7°, 32ter, 49, 49bis, 51, § 4, 170 et 248, § 2, du Code des impôts sur les revenus.

\+

\+ +

Parmi les mesures que le Roi peut prendre, le cas échéant, sur la base de l'article 10, il y en a un certain nombre dont l'adoption ne requiert aucune délégation ou ne requiert pas de délégation supplémentaire de la part du législateur. En matière de politique économique, certaines lois habilitent déjà le Roi - voire le Ministre des Affaires économiques - à prendre des mesures dont la portée est comparable ou conforme à l'intention qui préside au présent projet de loi.

Il n'empêche qu'au nombre des mesures que le Roi est autorisé à prendre en application de l'article 10, certaines empiètent sur le domaine du législateur et peuvent même, pendant quelques temps, se substituer à des dispositions législatives. Pour éviter tout doute quant au pouvoir du Roi, il est dès lors recommandé de compléter le paragraphe 1er de l'article 10 par un alinéa 2, qui pourrait être rédigé comme suit :

"Les mesures visées à l'alinéa 1er, se substituent le cas échéant et pour la durée de leur validité, aux régimes législatifs existant en la matière".

Cette précision ne change rien à la nature des pouvoirs attribués au Roi. Une loi d'habilitation - c'est-à-dire une loi qui, en application de l'article 78 de la Constitution, confère au Roi un pouvoir normatif plus large que celui visé à l'article 67 de la Constitution - n'acquiert pas nécessairement le caractère d'une loi de pouvoirs spéciaux par cela seul que les arrêtés pris en application de la loi d'habilitation peuvent modifier ou compléter des lois existantes. Mainte loi, accorde en effet au Roi un tel pouvoir sans cesser pour autant d'être une loi d'habilitation ordinaire. On songe, par exemple, à la loi du 4 avril 1980 contenant délégation de pouvoirs pour assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés européennes, relatives à l'art de guérir, à l'art infirmier, aux professions paramédicales et à l'art vétérinaire ou encore, et même davantage, à la loi du 28 juillet 1987 portant exécution des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité instituant la Communauté économique européenne. Les directives que l'autorité CEE peut arrêter en application de l'article 87 du Traité CEE, qui règle l'exécution des articles 85 et 86 du Traité, couvrent une large gamme de comportements de marché. En tant que directives elles lient l'Etat membre pour ce qui est du résultat à atteindre, tout en lui laissant le choix des moyens pour y arriver. Or, les lois du 4 avril 1980 ou du 28 juillet 1987, par exemple, qui chargent le Roi, en lieu et place du législateur, d'exécuter notamment les directives, prévoient expressément que les arrêtés royaux pris en application de ces lois peuvent modifier ou abroger les lois existantes. Ces lois n'ont jamais été qualifiées de lois de pouvoirs spéciaux.

La différence entre une loi d'habilitation ordinaire et une loi de pouvoirs spéciaux se situe d'ailleurs essentiellement sur le plan du contenu.

.../...

La loi de pouvoirs spéciaux se distingue de la loi d'habilitation ordinaire principalement en ce que les objectifs à réaliser par les mesures à prendre y sont formulés de manière tellement générale que la détermination même des lignes concrètes de l'objectif à atteindre est laissée, pour une période déterminée, au soin du Roi, généralement avec dispense des procédures de concertation ou d'avis, ce qui équivaut à offrir au Roi la possibilité de fixer, en lieu et place du législateur, les lignes de force qui régissent la politique gouvernementale. Le fait que, dans une loi de pouvoirs spéciaux, l'objectif à atteindre est défini en termes généraux a aussi pour conséquence que, le choix de la mesure étant lié au résultat à atteindre, le pouvoir normatif du Roi gagne en extension à mesure que la formulation de l'objectif à réaliser est plus générale.

On remarquera que le régime en projet, dont l'application n'est pas liée à une période de gouvernement déterminée, indique de manière très précise l'objectif à atteindre : il s'agit de maintenir la compétitivité par référence à la compétitivité telle que mesurée en 1987, ce qui a pour corollaire indissociable que les mesures que le Roi est autorisé à prendre en vertu des articles 8, § 5, et 9 (§ 5), doivent, du point de vue du contenu, rester limitées à ce qu'exige le maintien de cette compétitivité. En d'autres termes : le pouvoir du Roi est défini de manière rigide, et il demeure toujours mesurable et, partant, prévisible. Par ailleurs, la menace qui pèserait sur la compétitivité est appréciée au premier chef et à titre principal par des organes autres que le Gouvernement; il est prévu une procédure de concertation

.../...

détaillée et préalable et la délégation donnée au Roi par le présent projet n'est opérante qu'après que les Chambres législatives auront constaté que la compétitivité est réellement menacée. On peut ajouter que le projet laisse intactes les procédures de concertation ou d'avis qui peuvent être prévues dans la matière dont il s'agit.

Il ressort de cette analyse que les conditions dans lesquelles le Roi peut mettre en oeuvre le pouvoir qui Lui est attribué et la latitude qui Lui est laissée à cet égard, diffèrent sensiblement de celles qui sont caractéristiques d'une loi de pouvoirs spéciaux. On peut en conclure qu'en ce qui concerne le pouvoir qu'il confère au Roi, le projet tient plus d'une loi d'habilitation ordinaire que d'une loi de pouvoirs spéciaux.

§ 2.

Aux termes du paragraphe 2, les mesures visées au paragraphe 1er "peuvent être modalisées en fonction des niveaux de revenu".

Si la signification de cette disposition est assez claire, sa formulation, par contre, est peu juridique.

On pourrait rédiger le paragraphe 2 comme suit :

"§ 2. Les mesures visées au § 1er, 1° et 2°, peuvent prévoir un régime différencié selon le niveau de revenus des groupes concernés".

.../...

Article 11.

Cet article concerne la limitation dans le temps des mesures visées à l'article 10 et leur "confirmation" éventuelle par le législateur.

1. Le projet ne définit pas les effets juridiques qui s'attachent à ladite confirmation. En soumettant à confirmation les mesures prises par le Roi en exécution de la loi en projet, on semble surtout rechercher le maintien en vigueur de ces dispositions. Ce maintien par voie de confirmation n'est évidemment nécessaire que pour les mesures que le Roi ne peut prendre qu'en application des dispositions des articles 8, § 5, et 9, § 3, du projet (l'article 9, § 5, dans les propositions de texte du Conseil d'Etat). En d'autres termes et à titre d'exemple : lorsque le Ministre des Affaires économiques prend un arrêté de régulation de prix en application de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix, cet arrêté ne doit pas être confirmé par la loi pour être applicable pendant la période autorisée par la loi du 22 janvier 1945 et déterminée dans l'arrêté ministériel.

On peut admettre qu'il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de soumetre à confirmation les arrêtés du genre de ceux qui viennent d'être visés, arrêtés qui peuvent, il est vrai, être pris également à l'occasion de la sauvegarde de la compétitivité.

Dans le cas contraire, on veillera à ce que les délégations existantes et accordées au Roi ou au Ministre des Affaires économiques, par d'autres lois, ne deviennent pas inopérantes en raison des effets qui s'attachent normalement à la confirmation d'un arrêté, à savoir l'impossibilité de l'abroger ou de le modifier par la suite si ce n'est par une loi, ce que le projet ne prévoit cependant pas explicitement. On peut utilement s'inspirer à

.../...

à cet égard des dispositions de l'article 154, § 3, alinéa 3, de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique.

2. La confirmation éventuelle par le législateur soulève en outre un problème particulier en ce qui concerne les mesures visées à l'article 10, § 1er, 5° et 6°, qui ont trait à une augmentation de la déductibilité fiscale. Pour que ces mesures soient relevantes, il serait bon - du moins pour des motifs d'exécution pratique - que leur validité ne soit pas limitée à une période maximale de sept mois mais qu'elle s'étende à toute une période imposable, à savoir, selon le cas, à un exercice d'imposition ou à un exercice comptable (voir les articles 163 et 166 de l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus). Il y a par ailleurs le problème de l'application de la mesure visée au cas où celle-ci est à cheval sur deux périodes imposables différentes.

Le projet semble devoir être complété sur ce point. Une proposition de texte sera faite à cet égard dans la suite du présent avis.

3. Selon le délégué du Gouvernement, la confirmation visée n'aura d'effet que pour l'avenir. Il n'entrerait pas dans les intentions du Gouvernement de la faire rétroagir dans une mesure telle que les arrêtés acquièrent force de loi depuis leur fixation par le Roi.

+

+ +

.../...

A titre de conclusion, le texte suivant est proposé :

"Article 11.-

§ 1er. Les arrêtés pris exclusivement en application des articles 8, § 5, et 9, (§ 5), cessent de produire leurs effets, sans préjudice de ce qui est disposé au § 3, à la fin du septième mois qui suit celui au cours duquel a eu lieu le vote visé aux articles 8, § 5, et 9 (§ 5), s'ils n'ont pas été maintenus en vigueur par la loi avant cette date.

§ 2. Les arrêtés maintenus par la loi au sens du § 1er ne peuvent être modifiés, complétés, remplacés ou abrogés que par une loi, étant entendu que le Roi conserve le pouvoir de modifier, de compléter, de remplacer ou d'abroger les dispositions qui ont trait à des matières qui relèvent de Sa compétence en vertu de la Constitution ou d'une loi autre que la présente loi.

§ 3. Par dérogation au § 1er, les arrêtés pris en application des articles 8, § 5, et 9, (§ 5), et relatifs aux matières visées à l'article 10, § 1er, 5° et 6°, sont applicables à l'entièreté de la période imposable désignée par le Roi".

Observations finales.

1. Dans l'intitulé et dans l'exposé des motifs, le projet est désigné comme étant "un projet de loi-cadre".

.../...

Il est d'usage de réserver le terme "loi-cadre" à la loi qui se borne à poser les principes généraux et qui laisse au Roi le soin de les développer. Dans le présent projet, la matière de la sauvegarde de la compétitivité est réglée de manière détaillée et le Roi se voit uniquement habilité à veiller, le cas échéant, par voie d'arrêtés d'exécution, à ce que cette compétitivité se maintienne.

Il serait dès lors plus conforme à la terminologie adoptée jusqu'à présent - sans préjudice de la conclusion qui a été formulée à l'article 10, § 1er, relativement à l'étendue du pouvoir du Roi - de rédiger l'intitulé du projet comme suit :

"Projet de loi de sauvegarde de la compétitivité du pays".

2. Eu égard à ce qui est disposé à l'article 10, § 1er, 5° et 6°, il se recommanderait d'associer le Ministre des Finances à la présentation du projet de loi.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs :
G. SCHRANS,

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

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.