

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.082/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 21 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "concernant les biocarburants", a donné le 27 mars 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait que les dates d'entrée en vigueur souhaitées sont le 1^{er} novembre 2006 pour ce qui concerne le biodiesel et le 1^{er} octobre 2007 pour ce qui concerne le bioéthanol, que la durée nécessaire pour exécuter la procédure des appels d'offres dans le cadre de la législation sur les marchés publics au niveau européen va nous conduire aux alentours du mois d'août 2006, qu'en conséquence les attributions des offres n'auront pas lieu avant le mois d'octobre 2006 et que la construction des usines prend un an, cette année ne démarrant qu'au moment où le constructeur sera certain d'avoir obtenu l'offre et que, partant, l'offre pour le bioéthanol devrait pouvoir bénéficier de la défiscalisation au 1^{er} octobre 2007".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

L'avant-projet regroupe des dispositions dont une première version a précédemment été soumise à l'avis de la section de législation sous la forme de deux projets d'arrêtés royaux.

Ainsi les modifications prévues par l'article 2 de l'avant-projet figuraient-elles déjà, pour la plus large part, dans un projet d'arrêté royal "modifiant les taux d'accise de l'essence et du gasoil" au sujet duquel le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances a saisi le Conseil d'État, le 10 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, et sur lequel a été donné le 16 février 2006 l'avis 39.875/2.

.../...

Les articles suivants de l'avant-projet sont, quant à eux, issus d'un projet d'arrêté royal "en matière de biocarburants", sur lequel portait aussi cette demande d'avis, et qui a fait l'objet de l'avis 39.876/2, également donné le 16 février 2006.

Les règles auxquelles se conforme en pareil cas la section de législation du Conseil d'État sont rappelées dans son avis 37.615/2/V, donné le 25 août 2004, sur un avant-projet de loi "portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police" :

"Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles.

Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

Une nouvelle consultation de la section de législation est également requise quand, dans le premier avis, celle-ci a constaté qu'elle était irrégulièrement saisie. Si cette irrégularité ne concerne que certaines dispositions du texte, la nouvelle consultation de la section de législation porte uniquement sur ces dernières." ⁽¹⁾

La section de législation s'abstiendra en conséquence de formuler des observations concernant les dispositions de l'avant-projet issues du projet d'arrêté sur lequel a été donné l'avis 39.876/2, précité, et qui n'ont pas été modifiées ou ne l'ont été qu'en vue de les adapter pour tenir compte de cet avis.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51-1680/1, pp. 73-74.

Il va cependant de soi qu'afin d'assurer l'information complète des Chambres, les avis 39.875/2 et 39.876/2, précités, ainsi que le texte des deux projets d'arrêtés sur lesquels portent ces avis, seront, comme le présent avis et l'avant-projet qui en fait l'objet, joints au projet déposé à la Chambre des représentants.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'avant-projet appelle les observations complémentaires ci-après :

1. Le Conseil d'État n'a pas connaissance du texte qui a été soumis à la Commission européenne et qui a donné lieu à la décision de la Commission européenne du 23 décembre 2005 "Aide d'État n° 334/2005 - Belgique : Taux d'accise réduit en faveur des biocarburants".

Dans la mesure où l'avant-projet comporterait de nouvelles dispositions par rapport au texte qui a fait l'objet de la décision précitée, il conviendrait de le soumettre à nouveau à la Commission européenne.

2. La division du dispositif en deux chapitres, le premier intitulé "Dispositions préliminaires" et ne comportant que l'article 1^{er}, et le second intitulé "Champ d'application" et comprenant tous les articles suivants, est inadéquate.

3. Le Conseil d'État suppose, par ailleurs, que dans l'article 4, § 5, de l'avant-projet, la précision ", inséré par la loi-programme du 11 juillet 2005" doit être omise et que sont en fait visées, comme dans les articles 3, 7 et 8 de l'avant-projet, les dispositions de remplacement en projet à l'article 2, § 1^{er}.

4. Enfin, le paragraphe 1^{er} des articles 7 et 8 de l'avant-projet confère directement au Ministre des Finances certains pouvoirs réglementaires. Si, pareilles attributions de compétences réglementaires au ministre ne donnent lieu à aucune objection dans l'avis 39.876/2, précité, parce qu'il porte sur un projet d'arrêté royal, il ne peut en aller de même lorsqu'elles figurent dans un avant-projet de loi, puisque, conformément aux articles 37 et 108 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi, auquel il revient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.082/2

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 maart 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de biobrandstoffen", heeft op 27 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que les dates d'entrée en vigueur souhaitées sont le 1^{er} novembre 2006 pour ce qui concerne le biodiesel et le 1^{er} octobre 2007 pour ce qui concerne le bioéthanol, que la durée nécessaire pour exécuter la procédure des appels d'offres dans le cadre de la législation sur les marchés publics au niveau européen va nous conduire aux alentours du mois d'août 2006, qu'en conséquence les attributions des offres n'auront pas lieu avant le mois d'octobre 2006 et que la construction des usines prend un an, cette année ne démarrant qu'au moment où le constructeur sera certain d'avoir obtenu l'offre et que, partant, l'offre pour le bioéthanol devrait pouvoir bénéficier de la défiscalisation au 1^{er} octobre 2007".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het voorontwerp omvat bepalingen waarvan een eerste versie vroeger ter fine van advies in de vorm van twee ontwerpen van koninklijk besluit aan de afdeling wetgeving is voorgelegd.

.../...

Zo kwamen de wijzigingen waarin artikel 2 van het voorontwerp voorziet reeds voor het grootste deel voor in een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de tarieven inzake accijnzen van benzine en gasolie", waarover de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën op 10 februari 2006 de Raad van State om advies heeft verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen en waarover op 16 februari 2006 advies 39.875/2 is gegeven.

De volgende artikelen van het voorontwerp zijn ontstaan uit een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende biobrandstoffen", waarover die adviesaanvraag eveneens handelde en waarover eveneens op 16 februari 2006 advies 39.876/2 is uitgebracht.

Op de regels waarnaar de afdeling wetgeving van de Raad van State zich in een dergelijk geval richt wordt gewezen in zijn advies 37.615/2/V, gegeven op 25 augustus 2004, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van bepaalde aspecten van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten" :

"Wanneer de afdeling wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid opgebruikt die ze krachtens de wet heeft; het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies van de afdeling wetgeving zijn gemaakt of gedaan. In zo'n geval moet de afdeling wetgeving weer worden geraadpleegd, over de nieuwe bepalingen.

Dat geldt ook niet wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken, die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling wetgeving wederom wordt onderzocht : in zo'n geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben, aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.

Een nieuwe raadpleging van de afdeling wetgeving is ook vereist wanneer deze in het eerste advies geconstateerd heeft dat ze onregelmatig om een advies is verzocht. Als die onregelmatigheid alleen sommige bepalingen van de tekst betreft,

.../...

geldt het weer moeten raadplegen van de afdeling wetgeving uitsluitend voor die bepalingen." ⁽¹⁾

De afdeling wetgeving zal bijgevolg geen opmerkingen maken over de bepalingen van het voorontwerp die ontstaan zijn uit het ontwerp van besluit waarover advies 39.876/2 gegeven is, en die niet gewijzigd zijn of slechts gewijzigd zijn om ze aan te passen teneinde rekening te houden met dat advies.

Het spreekt evenwel vanzelf dat om de Kamers volledig in te lichten, de voormelde adviezen 39.875/2 en 39.876/2, alsook de tekst van de twee ontwerpen van besluit waarover die adviezen handelden, net als het onderhavige advies en het voorontwerp waarover het handelt, moeten worden gevoegd bij het ontwerp dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingediend.

Gelet op al deze gegevens, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende aanvullende opmerkingen :

1. De Raad van State heeft geen kennis van de tekst die aan de Europese Commissie is voorgelegd en die aanleiding heeft gegeven tot het besluit van de Europese Commissie van 23 december 2005 "Steunmaatregel nr. N 334/2005 - België : Verlaging van het accijnstarief voor biobrandstoffen".

In zoverre het voorontwerp nieuwe bepalingen omvat ten opzichte van de tekst waarover het voormelde besluit handelde, dient hij opnieuw aan de Europese Commissie te worden voorgelegd.

2. Het indelen van het dispositief in twee hoofdstukken, het eerste dat het opschrift "Bepalingen" draagt en slechts uit artikel 1 bestaat, en het tweede dat het opschrift "Toepassingsgebied" draagt en alle volgende artikelen omvat, valt af te raden.

⁽¹⁾ Gedr. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51-1680/1, blz. 73-74.

3. De Raad van State gaat er bovendien van uit dat in artikel 4, § 5, van het voorontwerp de vermelding ", ingevoegd bij de programmawet van 11 juli 2005" dient te vervallen en dat in feite worden bedoeld, zoals in de artikelen 3, 7 en 8 van het voorontwerp, de in artikel 2, § 1 ontworpen, vervangingsbepalingen.

4. Ten slotte verleent paragraaf 1 van de artikelen 7 en 8 van het voorontwerp aan de Minister van Financiën rechtstreeks bepaalde verordeningsbevoegdheden. Tegen zulke toewijzingen van verordeningsbevoegdheden aan de minister wordt weliswaar geen enkel bezwaar gemaakt in het voornoemde advies 39.876/2, omdat het handelt over een ontwerp van koninklijk besluit, maar dit kan niet het geval zijn wanneer ze vervat zijn in een voorontwerp van wet, aangezien overeenkomstig de artikelen 37 en 108 van de Grondwet de federale uitvoerende macht berust bij de Koning, aan wie het toekomt de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS