



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.779/4
du 8 janvier 2014

advies 54.779/4
van 8 januari 2014

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
21 mars 1991 portant réforme
de certaines entreprises
publiques économiques en ce
qui concerne le comité
consultatif pour les voyageurs
ferroviaires’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
21 maart 1991 betreffende de
hervorming van sommige
economische
overheidsbedrijven wat betreft
het raadgevend comité van de
treinreizigers’

Le 12 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques en ce qui concerne le comité consultatif pour les voyageurs ferroviaires'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2014.

*

Op 12 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven wat betreft het raadgevend comité van de treinreizigers'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

Article 3 (article 47/1 en projet)

1. Selon l'article 47, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', « il est créé un comité consultatif auprès de chaque entreprise publique autonome désignée dans l'arrêté royal visé à l'article 43, § 1^{er}, deuxième alinéa », disposition qui n'est applicable « qu'aux entreprises publiques autonomes dont les usagers sont principalement des personnes physiques et qui sont désignées comme telles par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

L'article 47, § 4, de la même loi, que l'avant-projet entend abroger, prévoit que « [le] Roi peut octroyer une compensation pour la couverture des frais liés à l'exercice de leur mandat supportés par les membres du bureau exécutif du comité consultatif compétent pour la Société nationale des Chemins de fer belges [...] ».

Cette disposition se comprend comme la prise en charge par le budget de l'État de la couverture des frais décrits ci-dessus ¹.

L'article 47/1, § 1^{er}, en projet crée « un comité consultatif pour les voyageurs ferroviaires [...] auprès du Service Public Fédéral Mobilité et Transports » dont le fonctionnement est à charge des crédits du budget général des dépenses de l'État. La section de législation s'interroge sur la portée de la disposition appelée à former le paragraphe 4 de cet article.

2. Du commentaire de l'article, il résulte que la disposition entend fournir une base légale à « la compensation [...] pour la couverture des frais liés à l'exercice de leur mandat supportés par les membres du bureau exécutif du comité consultatif » ².

Le commentaire expose que la « couverture des frais » n'a pas été liquidée pour l'année 2009 mais qu'elle le fut pour les années 2010, 2011 et 2012.

¹ Voir le commentaire de la disposition dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2299/001, p. 12).

² En effet avant que la loi du 30 décembre 2009 insère le paragraphe 4 à l'article 47, « [le] subside [était] versé jusque là via le budget [de l'État] ».

Le commentaire de la disposition examinée poursuit en ces termes :

« Il convient donc de donner une base légale aux paiements effectués pour les années 2010, 2011 et 2012. Aussi, il est proposé d'abroger le quatrième paragraphe de l'article 47 de la loi du 21 mars 1991 et d'insérer un quatrième paragraphe à l'article 47/1 de la loi du 21 mars 1991 qui prévoit l'octroi d'une compensation pour les membres du bureau exécutif pour l'année 2009 et les suivantes ».

3. La section de législation ne voit pas la nécessité d'introduire une disposition qui aurait pour objet de régler à l'avenir la prise en charge d'une « compensation pour la couverture des frais supportés par les membres du bureau exécutif du comité et liés à l'exercice de leur mandat », alors qu'il s'agit d'un service organisé au sein de l'administration fédérale. Cette mission financière appartient au législateur budgétaire conformément à l'article 174 de la Constitution et à la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

S'il s'agit par contre de mettre en place un dispositif qui vise à rétribuer, sous quelque forme que ce soit, les membres du bureau exécutif du Comité consultatif, il y a lieu d'introduire une disposition expresse en ce sens dans l'avant-projet examiné.

Pour le passé, la solution consisterait à adopter une disposition autonome ayant un caractère rétroactif mais celle-ci n'aurait qu'une portée limitée. En ce qui concerne la compensation due pour l'année 2009, il s'agit avant tout d'effectuer un paiement³ pour lequel l'intervention du législateur budgétaire est une condition nécessaire et suffisante. Pour les périodes 2010, 2011 et 2012, dans la mesure où les paiements ont été autorisés par le vote des crédits budgétaires et dument effectués, la portée d'une disposition rétroactive serait purement formelle.

4. La disposition sera revue à la lumière de ces observations et son commentaire sera adapté en conséquence.

*

³ Ou un remboursement si cette « compensation » a été en son temps supportée par la Société nationale des Chemins de fer belges.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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.

Artikel 3

(ontworpen artikel 47/1)

1. Luidens artikel 47, § 1, van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’, “wordt een raadgevend comité opgericht bij elk autonoom overheidsbedrijf aangeduid in het koninklijk besluit bedoeld in artikel 43, § 1, tweede lid”. Die bepaling is alleen “van toepassing op de autonome overheidsbedrijven wier gebruikers hoofdzakelijk natuurlijke personen zijn en die als zodanig door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, worden aangewezen”.

In artikel 47, § 4, van dezelfde wet, waarvan de opheffing door het voorontwerp wordt beoogd, wordt bepaald dat “[d]e Koning (...) een vergoeding [kan] toekennen ter dekking van de kosten verbonden aan de uitoefening van het mandaat gedragen door de leden van het uitvoerend bureau van het raadgevend comité verantwoordelijk voor de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen”.

Die bepaling wordt zo opgevat dat de begroting van de Staat de dekking van de hierboven vermelde kosten ten laste neemt.¹

Bij het ontworpen artikel 47/1 wordt “een raadgevend comité van de treinreizigers (...) bij de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer” opgericht, waarvan de werking ten laste komt van de kredieten van de algemene uitgavenbegroting van de Staat. De afdeling Wetgeving heeft bedenkingen bij de strekking van de bepaling die paragraaf 4 van dat artikel moet worden.

2. Uit de bespreking van het artikel blijkt dat de bepaling ertoe strekt “de vergoeding (...) ter dekking van de kosten verbonden aan de uitoefening van het mandaat gedragen door de leden van het uitvoerend bureau van het raadgevend comité” een rechtsgrond te verschaffen.²

In de bespreking wordt opgemerkt dat de “dekking van de kosten” niet voor het jaar 2009 maar wel voor de jaren 2010, 2011 en 2012 is betaald.

In de bespreking van de voorliggende bepaling staat voorts het volgende:

¹ Zie de bespreking van de bepaling in de memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 30 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen’ (*Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 52-2299/1, 12).

² Immers, vóór de invoeging van paragraaf 4 in artikel 47, bij de wet van 30 december 2009, “[werd] de subsidie (...) tot dan via de begroting [van de Staat] gestort”.

“Het past aldus een wettelijke grondslag te geven aan de betalingen die voor de jaren 2010, 2011 en 2012 werden gedaan. Alsook wordt er voorgesteld om de vierde paragraaf van artikel 47 van de wet van 21 maart 1991 op te heffen en een vierde paragraaf in te voegen in artikel 47/1 van de wet van 21 maart 1991 die voorziet in de toekenning van een vergoeding aan de leden van het uitvoerend bureau voor het jaar 2009 en de volgende jaren”.

3. De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom het noodzakelijk is een bepaling in te voegen die ertoe strekt in de toekomst een “vergoeding (...) aan de leden van het uitvoerend bureau van het comité voor de kosten verbonden aan de uitoefening van hun mandaat” ten laste te nemen, terwijl het een dienst betreft die binnen de federale administratie is geregeld. Deze financiële aangelegenheid moet overeenkomstig artikel 174 van de Grondwet en overeenkomstig de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ door de begrotingswetgever worden geregeld.

Indien daarentegen de bedoeling voorzit in het dispositief te bepalen dat de leden van het uitvoerend bureau van het raadgevend comité op enigerlei wijze worden vergoed, moet in het voorliggende voorontwerp een uitdrukkelijke bepaling in die zin worden ingevoegd.

Voor het verleden zou de oplossing kunnen bestaan in een op zichzelf staande bepaling met een – weliswaar beperkte – terugwerking. Wat betreft de vergoeding voor het jaar 2009, is het bovenal belangrijk dat de betaling³ wordt verricht onder de noodzakelijke en voldoende voorwaarde van het optreden van de begrotingswetgever. Voor de jaren 2010, 2011 en 2012 zou de terugwerking van die bepaling louter formeel zijn, in zoverre de betalingen mogelijk zijn gemaakt door de vaststelling van de begrotingskredieten en volgens de regels zijn verricht.

4. De bepaling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien en de bespreking ervan moet dienovereenkomstig worden aangepast.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Of voor de terugbetaling indien de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen de kosten van die “vergoeding” destijds heeft gedragen.