



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.430/4
du 11 mai 2015

sur

un avant-projet de loi 'portant
prolongement des mesures de
soutien au transport combiné et
au transport diffus pour la
période 2015-2016'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.430/4
van 11 mei 2015

over

een voorontwerp van wet 'tot
verlenging van de
steunmaatregelen aan het
gecombineerd en het verspreid
vervoer voor de periode
2015-2016'

Le 16 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant prolongement des mesures de soutien au transport combiné et au transport diffus pour la période 2015-2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mai 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2015.

*

Op 16 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot verlenging van de steunmaatregelen aan het gecombineerd en het verspreid vervoer voor de periode 2015-2016'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 11 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 mei 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'avant-projet examiné doit être soumis à la procédure d'association des trois gouvernements de région, conformément à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ne figurent toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis que les copies des lettres adressées aux différents gouvernements de région et datées du 16 mars 2015.

Il revient à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

2. L'avant-projet examiné doit être soumis à une analyse d'impact de la réglementation, conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DU PRÉSENTATION

S'agissant d'un arrêté de présentation, les visas relatifs à la consultation de la section de législation du Conseil d'État doivent être omis.

DISPOSITIF

Article 5

Compte tenu du principe de l'annualité budgétaire, exprimé par l'article 174 de la Constitution, il ne convient pas qu'une loi de portée normative indique avec précision le crédit dans les limites duquel les subsides qu'elle prévoit seraient octroyés. La répartition des moyens budgétaires entre les crédits de programme est en effet une prérogative du législateur budgétaire et ne vaut, par voie de conséquence, que pour une année budgétaire.

L'indication précise par le législateur normatif des allocations de base auxquelles les subsides qu'il prévoit seraient imputées méconnaît en outre la technique budgétaire à laquelle répond l'élaboration du budget, en vertu de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', puisque, conformément aux articles 51 et 52 de cette loi, le ministre compétent peut, pendant l'année budgétaire et dans les limites des crédits légaux, procéder à une nouvelle ventilation de ces allocations de base qui ne sont que des subdivisions des crédits légaux.

Plutôt que de modifier dans l'article 2 de l'arrêté royal du 15 juillet 2009 les références aux allocations de base, mieux vaudrait abroger ces références. Les mots « dans les limites du crédit inscrit au budget » suffisent en effet, dans le respect du principe de l'annualité budgétaire, à atteindre l'objectif poursuivi qui est de conditionner le droit aux subsides à la suffisance des crédits que le législateur budgétaire aura décidé annuellement de prévoir pour ces dépenses.

La même observation vaut pour les articles 7 et 9.

Article 19

Compte tenu de l'article 31 de l'avant-projet, l'article 22, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 15 juillet 2009 'relatif à la promotion du transport combiné ferroviaire d'unités de transport intermodal pour la période 2009-2012' semble dépourvu d'utilité. Il doit donc être omis.

Article 30

Dans le texte français de l'article 23, alinéa 2, en projet, il convient d'omettre la répétition des mots « d'être en vigueur ».

OBSERVATION FINALE

Il convient de revoir les phrases liminaires des différents articles de l'avant-projet afin d'y mentionner les dispositions à modifier par l'indication des modifications que chacune de ces dispositions a subies et qui sont toujours en vigueur¹.

Il en va notamment ainsi pour les modifications envisagées à diverses dispositions de l'arrêté royal du 15 juillet 2009 précité, dont certaines ont été modifiées par les lois du 28 juin 2013 et du 15 mai 2014².

*

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113 et formules F 4-2-1-1 et suivantes.

² Voir à titre d'exemples les articles 3 et 8 de cet arrêté.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' moeten de drie gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van het voorliggende voorontwerp.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd bevinden zich evenwel alleen de afschriften van de brieven die aan de verschillende gewestregeringen zijn gezonden en die 16 maart 2015 gedagtekend zijn.

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat dit voorafgaande vormvereiste volledig wordt vervuld.

2. Overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' moet een regelgevingsimpactanalyse worden uitgevoerd betreffende het voorliggende voorontwerp.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

Daar het om een indieningsbesluit gaat, moeten de verwijzingen naar de adviesverlening door de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 5

Gelet op het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, neergelegd in artikel 174 van de Grondwet, behoort een normatieve wet, het krediet binnen de perken waarvan de subsidies die ze vaststelt, zouden worden toegekend niet exact aan te geven. De verdeling van de begrotingsmiddelen tussen de programmakredieten komt immers uitsluitend aan de begrotingswetgever toe en geldt bijgevolg slechts voor één begrotingsjaar.

Wanneer de normatieve wetgever de basisallocaties waarop de subsidies waarin hij voorziet zouden worden aangerekend, gedetailleerd aangeeft, gaat hij bovendien voorbij aan de begrotingstechniek die krachtens de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat' voor het opmaken van de begroting geldt. Overeenkomstig de artikelen 51 en 52 van die wet kan de bevoegde minister tijdens het begrotingsjaar en binnen de grenzen van de wettelijke kredieten de basisallocaties, die slechts onderverdelingen van de wettelijke kredieten zijn, immers herverdelen.

In plaats van de verwijzingen naar de basisallocaties in artikel 2 van het koninklijk besluit van 15 juli 2009 te wijzigen, zou het beter zijn ze op te heffen. De woorden "binnen de grenzen van het krediet ingeschreven op de begroting" volstaan, met naleving van het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, immers om de nagestreefde doelstelling te bereiken die erin bestaat het recht op subsidies afhankelijk te stellen van de toereikendheid van de kredieten die de begrotingswetgever jaarlijks voor die uitgaven heeft bestemd.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 7 en 9.

Artikel 19

Het ontworpen artikel 22, tweede lid, van het koninklijk besluit van 15 juli 2009 'betreffende de bevordering van het gecombineerd spoorvervoer van intermodale transporteenheden voor de periode 2009-2012' lijkt, gelet op artikel 31 van het voorontwerp, geen nut te hebben. Het moet dus worden weggelaten.

Artikel 30

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 23, tweede lid, moet de herhaling van de woorden "d'être en vigueur" worden geschrapt.

SLOTOPMERKING

In de verschillende artikelen van het voorontwerp moet de inleidende zin worden herzien teneinde daarin de te wijzigen bepalingen te vermelden met opgave van de vroegere wijzigingen die in elk van die bepalingen zijn aangebracht, en die nog steeds geldig zijn.¹

Dat geldt inzonderheid voor de beoogde wijzigingen van verschillende bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 15 juli 2009, waarvan sommige gewijzigd zijn bij de wetten van 28 juni 2013 en 15 mei 2014.²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 113 en formule F 4-2-1-1 en volgende.

² Zie bijvoorbeeld de artikelen 3 en 8 van dat besluit.