RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.310/3
van 22 oktober 2015

over

amendementen op het ontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen in sociale zaken’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/005)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.310/3
du 22 octobre 2015

sur

des amendements au projet de loi ‘portant des dispositions diverses en matière sociales’ (*Doc.parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1297/005)

Op 15 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen in sociale zaken' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1297/005).

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2015.

*

Le 15 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements au projet de loi 'portant des dispositions diverses sociales en matière' (*Doc.parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1297/005).

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "- België gehouden is aan de verplichting om geen buitensporig tekort te registreren conform het artikel 126 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
>
> - tijdens de begrotingscontrole in de maand oktober duidelijk werd dat de budgettaire situatie zulk tekort dreigde te veroorzaken
>
> - de afwezigheid van onmiddellijke maatregelen gericht op het reduceren van het tekort van die aard is dat het aanleiding zou geven tot een procedure buitensporige tekorten
>
> - daarom de Regering beslist heeft om de tarieven van de accijnzen op alcohol te verhogen gegeven deze urgentie".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. De om advies voorgelegde amendementen strekken ertoe om de accijnstarieven op gasolie te indexeren en om een zgn. *kliksysteem* in te voeren, voor de periode die loopt van 1 november 2015 tot 31 december 2018. Daartoe worden een aantal artikelen van de programmawet van 27 december 2004 gewijzigd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel X+2

4. In het ontworpen artikel 420, § 3, 1°, eerste lid, a), en 2°, eerste lid, a), van de programmawet van 27 december 2004 wordt melding gemaakt van "het communicatie- en publicatieprotocol zoals vastgesteld (vastgelegd) in gemeenschappelijk overleg tussen de minister bevoegd voor Financiën, de minister bevoegd voor Justitie, de minister bevoegd voor Economie en de minister bevoegd voor Energie".

[1] Aangezien het om amendementen op een ontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

De gemachtigde verstrekte daarover de volgende toelichting:

"Gezien de accijnswijziging afhankelijk is van een wijziging van de maximumumprijzen en van de publicatie van een officieel bericht in het staatsblad is het belangrijk dat de communicatie hieromtrent tussen de betrokken kabinetten en overheidsdiensten in een protocol wordt vastgelegd. Het protocol vormt geenszins de wettelijke basis voor de vaststelling van het bedrag van de wijziging van de bijzondere accijns maar heeft slechts tot doel de praktische uitvoering van de wettelijke bepalingen betreffende het 'cliquetsysteem' zo vlot mogelijk te laten verlopen."

Uit die toelichting blijkt dat in het bewuste protocol enkel praktische afspraken tussen de betrokken besturen zullen worden opgenomen. Vermits de bedoelde afspraken louter betrekking hebben op de interne werking van de uitvoerende macht, is het onnodig er in de wet naar te verwijzen en kan het bindende karakter ervan niet bij wet worden opgelegd. Dat zou er immers op neerkomen dat de wetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de bestuursdiensten, hetgeen op grond van artikel 37 van de Grondwet een zaak van de Koning is.

5. Omwille van de rechtszekerheid dient in het ontworpen artikel 420, § 3, 2°, eerste lid, b), i), ii) en iii), van de programmawet van 27 december 2004 telkens te worden gespecificeerd dat het gaat om 1000 liter "bij 15 °C".[2]

Inwerkingtreding

6. Vermits de nieuwe bepalingen dienen in te gaan op 1 november 2015,[3] moet een amendement worden toegevoegd met een inwerkingtredingsbepaling in die zin.

*

[2] Vergelijk met de andere ontworpen bepalingen, waar dit telkens wordt vermeld.

[3] Dat blijkt uit het ontwerp van koninklijk besluit 'tot voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004', waarover heden advies 58.328/3 is gegeven.

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« - België gehouden is aan de verplichting om geen buitensporig tekort te registreren conform het artikel 126 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

- tijdens de begrotingscontrole in de maand oktober duidelijk werd dat de budgettaire situatie zulk tekort dreigde te veroorzaken

- de afwezigheid van onmiddellijke maatregelen gericht op het reduceren van het tekort van die aard is dat het aanleiding zou geven tot een procedure buitensporige tekorten

- daarom de Regering beslist heeft om de tarieven van de accijnzen op alcohol te verhogen gegeven deze urgentie ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. Les amendements soumis pour avis ont pour objet d'indexer les taux d'accise sur le gasoil et d'instaurer ce qu'on appelle un « *cliquet* » pour la période allant du 1er novembre 2015 au 31 décembre 2018. Ils modifient à cet effet un certain nombre d'articles de la loi-programme du 27 décembre 2004.

EXAMEN DU TEXTE

Article X+2

4. L'article 420, § 3, 1°, alinéa 1er, a), et 2°, alinéa 1er, a), en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004 mentionne le « protocole de communication et de publication arrêté de commun accord par le Ministre des Finances, le Ministre de la Justice, le [M]inistre de l'Économie et le Ministre de l'Énergie ».

À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« Gezien de accijnswijziging afhankelijk is van een wijziging van de

[1] S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

maximumumprijzen en van de publicatie van een officieel bericht in het staatsblad is het belangrijk dat de communicatie hieromtrent tussen de betrokken kabinetten en overheidsdiensten in een protocol wordt vastgelegd. Het protocol vormt geenszins de wettelijke basis voor de vaststelling van het bedrag van de wijziging van de bijzondere accijns maar heeft slechts tot doel de praktische uitvoering van de wettelijke bepalingen betreffende het 'cliquetsysteem' zo vlot mogelijk te laten verlopen ».

Il ressort de cette explication que le protocole en question ne comportera que des accords pratiques entre les administrations concernées. Dès lors que les accords visés portent uniquement sur le fonctionnement interne du pouvoir exécutif, il est inutile d'y faire référence dans la loi et celle-ci ne peut pas en imposer le caractère contraignant. Ce faisant, le législateur s'ingérerait en effet dans l'organisation et le fonctionnement des services administratifs, ce qui, en vertu de l'article 37 de la Constitution, est une matière réservée au Roi.

5. Dans un souci de sécurité juridique, l'article 420, § 3, 2°, alinéa 1er, b), i), ii) et iii), en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004 précisera chaque fois qu'il s'agit de 1000 litres « à 15 °C » [2].

Entrée en vigueur

6. Les nouvelles dispositions devant entrer en vigueur le 1er novembre 2015 [3], il y a lieu d'ajouter un amendement comportant une disposition d'entrée en vigueur en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[2] Comparer avec les autres dispositions en projet qui en font chaque fois mention.

[3] Ce qui ressort du projet d'arrêté royal 'modifiant provisoirement la loi-programme du 27 décembre 2004' sur lequel l'avis 58.328/3 est donné ce jour.