



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.126/VR
van 26 april 2017

avis 61.126/VR
du 26 avril 2017

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van
20 januari 2017 tussen de
Federale Staat, het Vlaamse
Gewest, het Waalse Gewest en
het Brusselse Hoofdstedelijke
Gewest betreffende de
verdeling van de Belgische
klimaat-en
energiedoelstellingen voor de
periode 2013-2020'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération du 20 janvier 2017
entre l'État fédéral, la Région
flamande, la Région wallonne
et la Région de
Bruxelles-Capitale relatif au
partage des objectifs belges
climat et énergie pour la
période 2013-2020'

Op 13 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 20 januari 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 april 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Kristine BAMS, eerste auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2017.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le 13 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 janvier 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au partage des objectifs belges climat et énergie pour la période 2013-2020'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 25 avril 2017. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section, et Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2017.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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

Gelet op het zeer grote aantal dossiers dat thans ter fine van advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd is, beperkt ze zich tot het maken van de volgende opmerkingen over het samenwerkingsakkoord waarmee bij het ontwerp ingestemd wordt.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij hoofdstuk 2 van het samenwerkingsakkoord wordt aan de gewesten de verplichting opgelegd zich te houden aan een “lineair traject” met betrekking tot de reductie van hun broeikasgasemissies in de zin van artikel 1, 12°, van het akkoord, voor de periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2020, en wordt een regeling uitgewerkt die ertoe strekt te garanderen dat de gewesten de aldus aan hen opgelegde doelstellingen halen.

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, is dat hoofdstuk onder andere van toepassing op de “uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren”.

In dit verband wordt erop gewezen dat, wat net de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren betreft, bij artikel 65*quater* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ een mechanisme ingesteld is in het kader waarvan er voor elk gewest een “meerjarig traject met doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen” vastgelegd is en een financiële bonus-malusregeling ingesteld is die steunt op de berekening van het verschil tussen de jaarlijkse uitstoot in de gebouwen uit de voormelde sectoren in elk gewest en de vooraf vastgestelde trajecten.

Zoals de gemachtigden van de ministers te kennen gegeven hebben, staan de regeling die bij hoofdstuk 2 van het samenwerkingsakkoord ingevoerd wordt en het mechanisme dat ingesteld is bij artikel 65*quater* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 los van elkaar.

(*) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Uit formeel oogpunt staat niets eraan in de weg dat beide regelingen onafhankelijk van elkaar van toepassing zouden zijn.

Het zou evenwel raadzaam zijn zich ervan te vergewissen dat het feit dat ze naast elkaar bestaan niet leidt tot overlappingsen of tot gevallen waarin verwarring of een gebrek aan samenhang heerst.

Wat er ook van zij, er wordt opgemerkt dat de toepassing van het samenwerkingsakkoord op generlei wijze mag leiden tot het treffen van maatregelen die aanleiding zou geven tot het schenden van een of ander element van de regeling die bij artikel 65*quater* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ingesteld is.

2. Volgens artikel 47 van het samenwerkingsakkoord treedt dat akkoord in werking zodra de federale en gewestelijke wetgevers ermee ingestemd zullen hebben.

Gelet op het feit dat bij dat akkoord doelstellingen vastgesteld worden voor een welbepaalde periode, de jaren 2013 tot 2020, die reeds geruime tijd aangevangen is, bevat het evenwel bepalingen waarbij voorgeschreven wordt dat bepaalde verplichtingen nagekomen en welbepaalde handelingen gesteld moeten worden op nauwkeurig bepaalde tijdstippen, waarvan er sommige thans reeds verstreken zijn of verstreken zullen zijn wanneer alle wetgevers in kwestie met het akkoord ingestemd zullen hebben.

Wat die bepalingen betreft, is het dus in feite de bedoeling dat het akkoord met terugwerkende kracht uitwerking heeft.

De gemachtigden van de ministers hebben overigens bevestigd dat een aantal bepalingen van het akkoord reeds toegepast zijn.

Opdat de aldus in het vooruitzicht gestelde terugwerking aanvaard kan worden, moet aan verscheidene voorwaarden voldaan zijn.

a) In de eerste plaats dient men zich ervan te vergewissen of het, voor elk van de bepalingen in kwestie, in de praktijk wel mogelijk is om ze met terugwerkende kracht toe te passen, met ingang van deze of gene datum.

b) Gesteld dat de zopas vermelde voorwaarde vervuld is, behoort eveneens voldaan te zijn aan de algemene voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat aanvaard kan worden dat wettelijke bepalingen terugwerken.

Er wordt aan herinnerd dat de terugwerkende kracht van een wetsbepaling alleen verantwoord kan worden wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst, of nog – zoals *a priori* de doelstelling is die de ontwerpers van het voorliggende samenwerkingsakkoord nastreven – de nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit het international recht of het Europees recht. Wanneer bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin beïnvloed

wordt of dat rechtscolleges verhinderd worden zich over een rechtsvraag uit te spreken, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor de terugwerkende kracht.

De ontwerpers van het samenwerkingsakkoord dienen zich er *in concreto* van te vergewissen of *in casu* aan die voorwaarden voldaan is voor elk van de bepalingen in kwestie.

c) Indien de voorwaarden vermeld onder a) en b) vervuld zijn, dient ten slotte in het samenwerkingsakkoord in duidelijke, precieze en ondubbelzinnige bewoordingen geregeld te worden in welke mate dat akkoord met terugwerking uitwerking moet hebben.

Het akkoord dient aldus herzien te worden dat met deze opmerking rekening gehouden wordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

Op de vraag naar de exacte draagwijdte van artikel 3, 3°, hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

“L'article 10 de la décision 406/2009/CE permet d'éviter une double comptabilisation de certaines émissions sous la directive 2003/87/CE et sous la décision 406/2009/CE.

La décision d'exécution 2013/634/UE a adapté les quotas d'émission fixés par la décision 2013/162/UE. Il a été tenu compte de cette adaptation dans le calcul des quotas annuels d'émission des Régions mentionnés en annexe de l'accord de coopération.

Si une correction de la décision d'exécution européenne devait être effectuée, les quotas annuels d'une Région concernée pourraient encore être adaptés”.

Uit deze uitleg lijkt voort te vloeien dat de respectieve jaarlijkse emissieruimten van de gewesten, die vermeld zijn in bijlage 2, afdeling 1, van het samenwerkingsakkoord in de toekomst nog aangepast zouden kunnen worden op basis van artikel 3, 3°.

Als zulks inderdaad het geval is, hoort die bepaling veeleer thuis in hoofdstuk 2, afdeling 1, onderafdeling 2, van het akkoord en zouden de artikelen 8 en 11, § 3, dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

Artikel 24

Uit de uitleg van de gemachtigden van de ministers blijkt dat, in de Nederlandse tekst van paragraaf 1, de woorden “met binnenlandse corrigerende maatregelen” betekenen dat het correctieve actieplan uit interne beleidslijnen en maatregelen dient te bestaan.¹

Het verdient aanbeveling de tekst in die zin te herschrijven, wat overigens de mogelijkheid zal bieden om beide taalversies van de tekst beter op elkaar af te stemmen.

Artikelen 29 en 38

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, is het geval waarop de voorliggende bepalingen betrekking hebben uitsluitend datgene waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie het Koninkrijk België met toepassing van artikel 260 VWEU veroordeelt tot het betalen van een forfaitaire som of een dwangsom. De redactie van de tekst behoort aldus herzien te worden dat nauwkeuriger naar dat geval verwezen wordt. De verwijzing naar artikel 258 VWEU, harerzijds, dient als zinloos weggelaten te worden, aangezien het hier beoogde geval in die bepaling niet ter sprake komt.

Teneinde elke onduidelijkheid te voorkomen, zou het overigens beter zijn te schrijven “... legt de Nationale Klimaatcommissie/ENOVER vast welk gedeelte van de forfaitaire som of de dwangsom elke contracterende partij verschuldigd is in verhouding tot de verbintenissen die ze niet nagekomen zou zijn”.

Artikel 30

In verband met de inleidende zin van paragraaf 4 rijst de vraag of het wel zin heeft om voor te schrijven dat datgene waartoe de gewesten zich bij deze bepaling verbinden niet alleen betrekking heeft op hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen, maar ook op het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer.

Op die vraag hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

“En vertu de la directive 2009/28/CE relative à la promotion des énergies renouvelables, l’objectif concernant la part d’énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d’énergie fixé en vertu de l’article 1, § 1er, qui correspond à 13 % pour la Belgique, comprend les parts respectives des secteurs suivants :

- Production d’électricité (à partir de sources renouvelables)
- Froid et chaleur
- Transport.

¹ De gemachtigden hebben erop gewezen dat daaruit volgt dat maatregelen houdende de aankoop van nalevingseenheden uitgesloten zijn.

Cette même directive prévoit un sous-objectif sectoriel pour le transport (10 % de part d'énergie renouvelable par rapport à la consommation finale d'énergie du secteur).

En vertu de l'accord politique 'burden sharing' du 4 décembre 2015, les objectifs attribués aux Régions 'prennent en compte une contribution fédérale correspondant aux SER dans le secteur des transports prévus dans la législation européenne'.

Il découle de ce qui précède que les mesures prises par le niveau fédéral dans le secteur du transport ont été prises en compte dans le calcul des objectifs régionaux".

De omstandigheid dat de maatregelen die het federale niveau in de vervoersector getroffen heeft, meegerekend zijn bij het bepalen van de doelstellingen van de gewesten, geeft geen aanleiding tot kritiek. De afdeling Wetgeving begrijpt evenwel niet in welk opzicht die omstandigheid relevant zou zijn voor het begrijpen en verantwoorden van het feit dat de verbintenis van de gewesten waarin de voorliggende bepaling voorziet, aldus voorgesteld wordt dat ze niet alleen betrekking heeft op hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen, maar ook op het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer.

In de bespreking van artikel 30 dient nadere uitleg verschaft te worden bij het mechanisme dat bij artikel 30, § 4, ingevoerd wordt, zodat duidelijk gemaakt wordt hoe de gewesten erin zullen kunnen slagen zich te houden aan de door hen aangegane verbintenis om "hun productie van energie uit hernieuwbare bronnen" en "het verbruik van energie uit hernieuwbare bronnen voor vervoer" te brengen op de waarden die bepaald worden in paragraaf 4, 1° tot 3°, van dat artikel; in voorkomend geval behoort het dispositief verduidelijkt te worden opdat de bedoeling correct weergegeven wordt.

Artikel 37

Bij paragraaf 2, derde lid, wordt een mechanisme van "intergewestelijke solidariteit" ingevoerd.

Zoals de gemachtigden van de ministers bevestigd hebben, kan de federale Staat geen gebruik maken van dat mechanisme. Volgens de gemachtigden is zulks het resultaat van de politieke onderhandelingen die gevoerd zijn met het oog op het sluiten van het voorliggende samenwerkingsakkoord. Noch het dossier, noch de uitleg van de gemachtigden biedt een nauwkeuriger verantwoording voor het feit dat de federale Staat uit het ontworpen solidariteitsmechanisme uitgesloten wordt.

Met een samenwerkingsakkoord wordt getracht een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken. Daartoe en gelet op het beginsel van federale loyaliteit, dat verankerd is in artikel 143, § 1, van de Grondwet, is het van essentieel belang dat bij het vaststellen van de respectieve rechten en plichten van de partijen bij het akkoord een algeheel evenwicht bereikt wordt. Zulks houdt in dat, wanneer de partijen bij een samenwerkingsakkoord een solidariteitsmechanisme invoeren, van dat mechanisme gebruikgemaakt moet kunnen worden door elk van de partijen of dat, indien zulks niet het geval is, daarvoor een redelijke

verantwoording gegeven wordt door overwegingen die ter zake dienen en relevant zijn in het licht van de inhoud van het akkoord en het algeheel evenwicht waarop dat akkoord steunt.

Het akkoord dient op dit punt opnieuw bekeken en in voorkomend geval herzien te worden.

Artikel 44

1. Het voorliggend samenwerkingsakkoord behoort tot die welke overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' de instemming van de federale wetgever en van de gewestwetgevers behoeven.

Krachtens artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van dezelfde wet kan in een samenwerkingsakkoord dat van de wetgevers in kwestie instemming heeft gekregen, bepaald worden dat de uitvoering ervan zal worden verzekerd door uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gevolg hebben zonder dat de instemming van dezelfde wetgevers daartoe vereist is.

Krachtens die bepaling is het alleen toegestaan om de instemming van de wetgevers in kwestie niet aan te vragen voor samenwerkingsakkoorden waarbij een akkoord uitgevoerd of in werking gesteld wordt dat zelf de instemming van die wetgevers verkregen heeft.

Op grond van die bepaling is het de ontwerpers van een om instemming voorgelegd samenwerkingsakkoord in principe dus niet toegestaan te bepalen dat geen instemming vereist is voor een akkoord tot wijziging van het oorspronkelijke akkoord of van deze of gene bepaling ervan.

Hooguit kan aanvaard worden dat daarbij vrijstelling van instemming verleend zou worden voor samenwerkingsakkoorden waarvan het doel erin bestaat in het oorspronkelijke akkoord aanpassingen aan te brengen die voornamelijk van technische aard zijn en slechts een geringe beoordelingsmarge impliceren, zoals bijvoorbeeld het geval is met de aanpassingen van bijlage 2 bij het voorliggende samenwerkingsakkoord waarvan sprake is in de artikelen 8 en 11, § 3, ervan.

2. Aan de gemachtigden van de ministers is gevraagd hoe artikel 44 samengaat met de artikelen 8 en 11 van het akkoord en of die bepalingen in onderling verband gelezen dienen te worden.

Er behoort immers opgemerkt te worden dat:

- in artikel 8 bepaald wordt dat de Nationale Klimaatcommissie de aanpassing van de jaarlijkse emissieruimte van het betrokken Gewest en de wijziging van bijlage 2 goedkeurt en dat elke contracterende partij de aldus gewijzigde bijlage aan haar Parlement bezorgt;
- in artikel 11, § 3, bepaald wordt dat het maximale gebruik van de kwantitatief beperkte flexibele instrumenten per gewest, dat opgenomen is in bijlage 2, afdeling 2, door de Nationale Klimaatcommissie aangepast wordt.

Op die vragen hebben de gemachtigden van de ministers het volgende geantwoord:

“Les articles 8, 11 et 44 doivent être lus ensemble.

Lorsque les quotas annuels d'émission d'une Région sont adaptés, conformément à l'une des hypothèses prévues par l'accord de coopération, la Commission nationale Climat approuve cette adaptation, ainsi que l'adaptation consécutive de l'utilisation maximale des marges de manœuvre limitées au niveau quantitatif et modifie les sections 1 et 2 de l'annexe 2. Cette modification de l'annexe 2 est purement technique et, conformément à l'article 44, ne nécessite pas un assentiment législatif. Une annexe ne pouvant être modifiée que par le biais d'un accord de coopération, c'est sur la base de cette annexe ainsi modifiée que la CNC approuve les adaptations. La modification de l'annexe est simplement communiquée à chaque Parlement”.

Die uitleg dient in de memorie van toelichting opgenomen te worden.

3. Kortom, voor zover in artikel 44 bepaald wordt dat geen wetgevende instemming vereist is om bij een samenwerkingsakkoord in de bijlagen 1 tot 5 van het voorliggend samenwerkingsakkoord op welk punt ook en zonder enige beperking ongeacht welke wijziging aan te brengen, is die bepaling niet verenigbaar met artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 44 behoort dienovereenkomstig herzien te worden, waarbij ermee rekening gehouden moet worden dat die bepaling bovendien in onderling verband gelezen dient te worden met de artikelen 8 en 11.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

OPSCHRIFT

Het Nederlandse en het Franse opschrift van het voorontwerp van wet stemmen niet volledig overeen. In de Franse tekst ontbreekt immers de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is. De steller van de tekst dient dat gebrek aan overeenstemming weg te werken.

INDIENINGSBESLUIT

Het is voorbarig om de tekst van een voorontwerp van wet, die aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies wordt voorgelegd, van een bekrachtigingsformule te voorzien. Men schrappe derhalve, na de begroetingsformule, de woorden “De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt.”²

Aan het voorliggende voorontwerp van wet behoort een indieningsbesluit vooraf te gaan, waarin ermee rekening dient te worden gehouden dat de voorliggende tekst een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 regelt.³

DISPOSITIEF

1 Overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet, dient in artikel 1 vermeld te worden welke aangelegenheid bij de ontworpen wet geregeld wordt. Die bepaling is evenwel slecht gesteld; ze zou als volgt moeten luiden:⁴

“Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.”

2 In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorontwerp behoort te worden geschreven “Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord ...”.

In hetzelfde artikel dienen de woorden “gevoegd bij deze wet” als overbodig weggelaten te worden.⁵

*

² Zie in dezelfde zin advies 29.535/1, dat op 30 september 1999 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 december 1999 ‘tot toekenning van een werkbonus onder de vorm van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer waren van een herstructurering’ (*Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 256/1) (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29535.pdf>).

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227 en formule F 5. Zie, in dezelfde zin, advies 55.044/4, dat op 10 februari 2014 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 mei 2014 ‘betreffende de bevrachting en de prijsvorming in de binnenvaart, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld door artikel 77 van de Grondwet’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3552/001, 15-17) en de wet van 3 juni 2014 ‘betreffende de bevrachting en de prijsvorming in de binnenvaart, met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3553/001, 15-17) en advies 60.701/4, dat op 1 februari 2017 gegeven is over een voorontwerp van wet ‘tot oprichting van het “War Heritage Institute” en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor Veteranen – Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2320/001, 50-68).

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 88 en formules F 4-1-1-1 en F 5.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 210 en formule F 4-1-5.

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, 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.

Compte tenu du très grand nombre de dossiers qui lui sont actuellement soumis pour avis, la section de législation du Conseil d'État se limite à faire les observations suivantes sur l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le chapitre 2 de l'accord de coopération impose aux Régions l'obligation de respecter des « trajectoires linéaires » portant sur la réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre au sens de l'article 1^{er}, 12°, de l'accord, pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2020, et organise un régime destiné à s'assurer du respect des objectifs ainsi imposés aux Régions.

Comme l'ont confirmé les délégués des ministres, ce chapitre s'applique, entre autres, aux émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire.

À cet égard, il est rappelé qu'en ce qui concerne, précisément, les émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, l'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' a mis en place un mécanisme qui prévoit la fixation, pour chaque Région, d'une « trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre » et organise un système de bonus/malus financier basé sur le calcul de l'écart entre les émissions annuelles des bâtiments des secteurs précités dans chaque Région et les trajectoires préalablement établies.

Comme l'ont indiqué les délégués des ministres, le régime mis en place par le chapitre 2 de l'accord de coopération et le mécanisme instauré par l'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 sont indépendants l'un par rapport à l'autre.

D'un point de vue formel, rien ne s'oppose à ce que ces deux systèmes s'appliquent indépendamment l'un de l'autre.

Il serait cependant indiqué de s'assurer que leur coexistence ne soit pas source de doubles emplois, de confusions ou d'incohérences.

^(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait que l'application de l'accord de coopération ne peut, d'aucune façon, conduire à prendre des mesures aboutissant à méconnaître l'un ou l'autre des éléments du régime instauré par l'article 65*quater* de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

2. Selon son article 47, l'accord de coopération entrera en vigueur après que le législateur fédéral et les législateurs régionaux auront marqué leur assentiment.

Or, compte tenu du fait qu'il fixe des objectifs pour une période, la période 2013-2020, qui est largement entamée, il comporte des dispositions imposant l'exécution d'obligations et l'accomplissement d'actes déterminés à des moments bien précis qui, pour certains d'entre eux, sont déjà passés aujourd'hui ou le seront lorsque les divers législateurs concernés auront donné leur assentiment à l'accord.

En ce qui concerne ces dispositions, l'accord est donc en réalité appelé à produire ses effets rétroactivement.

Les délégués des ministres ont, du reste, confirmé que certaines dispositions de l'accord ont déjà été appliquées.

Plusieurs conditions doivent être remplies pour que la rétroactivité ainsi envisagée puisse être admise.

a) Il convient d'abord de s'assurer, pour chacune des dispositions concernées, qu'il est possible, en pratique, de l'appliquer rétroactivement, à telle ou telle date.

b) À supposer que soit remplie la condition qui vient d'être indiquée, il doit être satisfait aux conditions générales de l'admissibilité de la rétroactivité de dispositions législatives.

Il est rappelé à ce sujet que la rétroactivité d'une disposition législative ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public, ou encore – comme c'est *a priori* l'objectif poursuivi par les auteurs du présent accord de coopération – l'exécution d'obligations résultant du droit international et du droit européen. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures juridictionnelles ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette rétroactivité.

Il appartient aux auteurs de l'accord de coopération de s'assurer concrètement que ces conditions sont remplies en l'espèce pour chacune des dispositions concernées.

c) Enfin, si les conditions indiquées aux lettres a) et b) sont remplies, l'accord de coopération doit régler en des termes clairs, précis et explicites la mesure dans laquelle il est appelé à produire ses effets rétroactivement.

L'accord sera revu pour tenir compte de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

Interrogés sur la portée exacte de l'article 3, 3°, les délégués des ministres ont répondu ceci :

« L'article 10 de la décision 406/2009/CE permet d'éviter une double comptabilisation de certaines émissions sous la directive 2003/87/CE et sous la décision 406/2009/CE.

La décision d'exécution 2013/634/UE a adapté les quotas d'émission fixés par la décision 2013/162/UE. Il a été tenu compte de cette adaptation dans le calcul des quotas annuels d'émission des Régions mentionnés en annexe de l'accord de coopération.

Si une correction de la décision d'exécution européenne devait être effectuée, les quotas annuels d'une Région concernée pourraient encore être adaptés ».

Il semble résulter de cette explication que les quotas annuels d'émissions des Régions mentionnés à l'annexe 2, section 1, de l'accord de coopération pourraient encore être adaptés, à l'avenir, en se fondant sur l'article 3, 3°.

Si tel est effectivement le cas, d'une part, cette dernière disposition trouverait plus adéquatement sa place dans la sous-section 2 du chapitre 2, section 1, de l'accord et, d'autre part, il conviendrait de compléter en conséquence les articles 8 et 11, § 3.

Article 24

Il résulte des explications des délégués des ministres que, dans la version française du texte du paragraphe 1^{er}, les mots « au niveau domestique » signifient que le plan d'action corrective doit être constitué de politiques et mesures internes ¹.

Le texte gagnerait à être réécrit en ce sens, ce qui permettra par ailleurs d'harmoniser les deux versions linguistiques du texte.

¹ Les délégués ont précisé qu'il en résulte que des mesures d'achat d'unités de conformité sont exclues.

Articles 29 et 38

Comme l'ont confirmé les délégués des ministres, l'hypothèse visée par les dispositions à l'examen est uniquement celle où la Cour de justice de l'Union européenne condamne le Royaume de Belgique à payer une somme forfaitaire ou une astreinte en application de l'article 260 TFUE. La rédaction du texte doit être revue pour viser plus précisément cette hypothèse. Quant à la mention de l'article 258 TFUE, elle n'a pas de raison d'être et doit donc être omise, puisque la disposition en question n'évoque pas l'hypothèse envisagée ici.

Par ailleurs, pour éviter toute ambiguïté, mieux vaut remplacer les mots « l'indemnité » par les mots « la part de la somme forfaitaire ou de l'astreinte ».

Article 30

Au paragraphe 4, dans la phrase introductive, il est permis de se demander s'il est bien pertinent de prévoir que l'engagement des Régions prévu par cette disposition porte, non seulement sur leur production d'énergie à partir de sources renouvelables, mais aussi sur leur consommation d'énergie à partir de sources renouvelables dans le transport.

À cette question, les délégués des ministres ont répondu ceci :

« En vertu de la directive 2009/28/CE relative à la promotion des énergies renouvelables, l'objectif concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie fixé en vertu de l'article 1, § 1er, qui correspond à 13 % pour la Belgique, comprend les parts respectives des secteurs suivants :

- Production d'électricité (à partir de sources renouvelables)
- Froid et chaleur
- Transport.

Cette même directive prévoit un sous-objectif sectoriel pour le transport (10 % de part d'énergie renouvelable par rapport à la consommation finale d'énergie du secteur).

En vertu de l'accord politique 'burden sharing' du 4 décembre 2015, les objectifs attribués aux Régions 'prennent en compte une contribution fédérale correspondant aux SER dans le secteur des transports prévus dans la législation européenne'.

Il découle de ce qui précède que les mesures prises par le niveau fédéral dans le secteur du transport ont été prises en compte dans le calcul des objectifs régionaux ».

La circonstance que « les mesures prises par le niveau fédéral dans le secteur du transport ont été prises en compte dans le calcul des objectifs régionaux » n'est pas critiquable. Mais la section de législation n'aperçoit pas en quoi elle serait pertinente pour comprendre et pour justifier que l'engagement des Régions prévu par la disposition à l'examen soit présenté comme portant, non seulement sur leur production d'énergie à partir de sources renouvelables, mais aussi sur leur consommation d'énergie à partir de sources renouvelables dans le transport.

Il y a lieu de mieux expliciter, dans le commentaire de l'article, le mécanisme mis en place par l'article 30, § 4, afin d'y préciser comment les Régions sont susceptibles de pouvoir réaliser l'engagement pris de porter « leur production d'énergie à partir de sources renouvelables » ainsi que « leur consommation d'énergie à partir de sources renouvelables dans le transport » aux valeurs fixées au paragraphe 4, 1° à 3°, de cet article ; le cas échéant, le dispositif sera clarifié pour rendre correctement l'intention.

Article 37

Le paragraphe 2, alinéa 3, établit un mécanisme de « solidarité interrégionale ».

Comme l'ont confirmé les délégués des ministres, l'État fédéral n'a pas accès à ce mécanisme. Selon les délégués, ceci « est le fruit de la négociation politique » qui a été menée en vue de la conclusion de l'accord de coopération à l'examen. Ni le dossier, ni les explications des délégués ne justifient plus précisément l'exclusion de l'État fédéral du mécanisme de solidarité envisagé.

Un accord de coopération tend à résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune. À cette fin et eu égard au principe de la loyauté fédérale, consacré par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, il est essentiel qu'il y ait un équilibre global lors de la fixation des droits et des obligations respectifs des parties à l'accord. Ceci implique que, lorsque les parties à un accord de coopération mettent en place un mécanisme de solidarité, ce mécanisme soit accessible à chacune des parties ou, si ce n'est pas le cas, que ceci soit raisonnablement justifié par des considérations adéquates et pertinentes au vu du contenu de l'accord et de l'équilibre global sur lequel il repose.

L'accord sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 44

1. L'accord de coopération à l'examen est de ceux qui, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', requièrent l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux.

En vertu de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi, un accord de coopération qui a reçu l'assentiment des législateurs concernés peut prévoir que sa mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution qui produisent leurs effets sans que l'assentiment des mêmes législateurs ne soit requis.

Cette disposition permet uniquement de dispenser de l'assentiment des législateurs concernés des accords de coopération qui exécutent ou mettent en œuvre un accord ayant lui-même reçu l'assentiment de ces législateurs.

Elle ne permet donc en principe pas aux auteurs d'un accord de coopération soumis à assentiment de dispenser d'assentiment un accord modifiant l'accord initial ou l'une ou l'autre des dispositions de celui-ci.

Tout au plus peut-on admettre qu'ils dispensent d'assentiment des accords de coopération dont l'objet consiste à apporter à l'accord initial des adaptations de nature essentiellement technique et qui n'impliquent qu'une marge d'appréciation peu importante, comme tel est le cas, par exemple, des adaptations de l'annexe 2 de l'accord de coopération à l'examen que prévoient les articles 8 et 11, § 3, de celui-ci.

2. Des questions ont été posées aux délégués des ministres quant à savoir comment se combine l'article 44 avec les articles 8 et 11 de l'accord et si ces dispositions doivent se lire ensemble.

En effet, aux termes de :

– l'article 8, d'une part, la Commission nationale Climat approuve l'adaptation des quotas annuels d'émission de la Région concernée et la modification de l'annexe 2, et, d'autre part, chaque partie contractante transmet l'annexe ainsi modifiée à son parlement ;

– l'article 11, § 3, la Commission nationale Climat adapte l'utilisation maximale des marges de manœuvre limitées au niveau quantitatif, par région, et mentionnée à l'annexe 2, section 2.

À ces questions, les délégués des ministres ont répondu :

« Les articles 8, 11 et 44 doivent être lus ensemble.

Lorsque les quotas annuels d'émission d'une Région sont adaptés, conformément à l'une des hypothèses prévues par l'accord de coopération, la Commission nationale Climat approuve cette adaptation, ainsi que l'adaptation consécutive de l'utilisation maximale des marges de manœuvre limitées au niveau quantitatif et modifie les sections 1 et 2 de l'annexe 2. Cette modification de l'annexe 2 est purement technique et, conformément à l'article 44, ne nécessite pas un assentiment législatif. Une annexe ne pouvant être modifiée que par le biais d'un accord de coopération, c'est sur la base de cette annexe ainsi modifiée que la CNC approuve les adaptations. La modification de l'annexe est simplement communiquée à chaque Parlement ».

Ces explications apparaîtront dans l'exposé des motifs.

3. En conclusion, l'article 44, en tant qu'il dispense d'assentiment législatif toute modification apportée par un accord de coopération aux annexes 1 à 5 de l'accord de coopération à l'examen, sur n'importe quel point et sans aucune limite, n'est pas compatible avec l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article 44 sera revu en conséquence tenant compte de ce qu'il doit par ailleurs se lire en combinaison avec les articles 8 et 11.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

INTITULÉ

Les intitulés de l'avant-projet de loi en français et en néerlandais discordent. En effet, la date de signature de l'accord de coopération manque dans le texte français. L'auteur du texte veillera à corriger.

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Il est prématuré de pourvoir le texte d'un avant-projet de loi, soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation, d'une formule de sanction. Après la formule de salutation, les mots « Les Chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce qui suit » seront dès lors omis ².

L'avant-projet de loi examiné doit être précédé d'un arrêté de présentation, qui tiendra compte de ce que le texte à l'examen règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution ³.

DISPOSITIF

1 Conformément à l'article 83 de la Constitution, l'article 1^{er} doit mentionner la matière réglée. Cette disposition est cependant mal rédigée ; elle doit être rédigée comme suit ⁴ :

« La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution ».

2 Dans l'article 2 de l'avant-projet, dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire : « instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord ».

² Voir dans le même sens l'avis 29.535/1 donné le 30 septembre 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 20 décembre 1999 'visant à octroyer un bonus à l'emploi sous forme d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et à certains travailleurs qui ont été victimes d'une restructuration' (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 256/1) (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/29535.pdf>).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n°s 226 et 227 et formule F 5. Voir dans le même sens l'avis 55.044/4 donné le 10 février 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 8 mai 2014 'relative à l'affrètement et la formation des prix dans la navigation intérieure, concernant des matières visées à l'article 77 de la Constitution' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3552/001, pp. 15-17) et la loi du 3 juin 2014 'relative à l'affrètement et la formation des prix dans la navigation intérieure, concernant des matières visées à l'article 78 de la Constitution' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 3553/001, pp. 15-17) et l'avis 60.701/4 donné le 1^{er} février 2017 sur un avant-projet de loi 'portant création du « War Heritage Institute » et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des Vétérans – Institut National des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de Guerre, du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire et du Pôle historique de la Défense' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2320/001, pp. 50-68).

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 88 et formules F 4-1-1-1 et F 5.

Dans le même article, les mots « annexé à la présente loi » sont inutiles et seront
omis⁵.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 210 et formule F 4-1-5.