



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.006/VR
van 6 oktober 2022

avis 72.006/VR
du 6 octobre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen de
Federale Staat, de Vlaamse
Gemeenschap, het Vlaamse
Gewest, het Waalse Gewest, het
Brusselse Hoofdstedelijke Gewest,
de Franse Gemeenschap en de
Duitstalige Gemeenschap
betreffende het gebruik van de
herstel- en veerkrachtfaciliteit'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération entre l'État fédéral, la
Communauté flamande, la Région
flamande, la Région wallonne, la
Région de Bruxelles-Capitale, la
Communauté française et la
Communauté germanophone
relatif à l'utilisation de la Facilité
pour la Reprise et la Résilience'

Op 20 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Relance en Strategische Investeringsen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^{*}, en nogmaals verlengd tot 22 september 2022^{**}, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 6 oktober 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT en Marianne DONY, assessoren, en Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER en Githa SCHEPPERS, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2022.

*

* 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 85bis.

** Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 20 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^{*}, et encore prorogé jusqu'au 22 septembre 2022^{**}, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'utilisation de la Facilité pour la Reprise et la Résilience'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 6 octobre 2022. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT et Marianne DONY, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier et Esther CONTI, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER et Githa SCHEPPERS, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2022.

*

* 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.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2022 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘betreffende het gebruik van de herstel- en veerkrachtfaciliteit’.²

Deze herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt ingesteld door verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 ‘tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit’ (hierna: de verordening). De lidstaten die een financiële bijdrage willen ontvangen, dienen een herstel- en veerkrachtplan in bij de Europese Commissie.³ De Europese Commissie beoordeelt het herstel- en veerkrachtplan en kan daarbij ook opmerkingen maken of om aanvullende informatie verzoeken.⁴ Op voorstel van de Europese Commissie hecht de Raad bij uitvoeringsbesluit zijn goedkeuring aan de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan. Dit besluit bevat tevens de maximale financiële bijdrage.⁵ Zowel het Nationaal Plan voor herstel en veerkracht (hierna: het Plan)⁶, als de financieringsovereenkomst tussen de Europese Commissie en België⁷ werden toegevoegd aan het wetgevingsdossier.

2.2. Het samenwerkingsakkoord regelt de betrekkingen tussen de partijen en omschrijft hun verantwoordelijkheden bij het gebruik van de financiële steun die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan België is toegekend, en beschrijft de procedures die daarmee verband houden (artikel 1 van het samenwerkingsakkoord).

Daartoe worden vooreerst de verantwoordelijkheden en verbintenissen van de partijen bij de uitvoering van het Plan geregeld (artikelen 2 tot 4). Daarnaast regelt het samenwerkingsakkoord ook de betalingsaanvragen, de wijze waarop de aan België totale toegekende Europese financiële bijdrage in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tussen

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

² Ook de andere voorontwerpen van instemmingsakten met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2022 werden reeds voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Over die voorontwerpen brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, gelijktijdig adviezen 72.011/VR, 72.014/VR, 72.112/VR, 72.146/VR en 72.261/VR uit.

³ Artikelen 17 en 18 van de verordening.

⁴ Artikel 19 van de verordening.

⁵ Artikel 20 van de verordening.

⁶ Achtste lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord.

⁷ Twaalfde lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord.

de partijen wordt verdeeld, de betalingen overeenkomstig deze verdeling, evenals de gevolgen voor de betalingen in geval de Europese Commissie naar aanleiding van haar beoordeling van het verzoek om betaling van België een deel van de betalingstranche opschort of het totaalbedrag van de financiële bijdrage van België vermindert (artikelen 5 tot 13).

Het akkoord bevat voorts een regeling voor het geval geschillen rijzen met betrekking tot het akkoord (artikel 15).

Het akkoord wordt gesloten voor de duur van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (artikel 14) en heeft uitwerking vanaf de datum van de bekendmaking van de laatste instemmingsakte in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 16).

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerkingen

3. Het begrip “RRF-verordening” dat in de artikelen 3 en 6 van het samenwerkingsakkoord wordt vermeld, is niet gedefinieerd in het dispositief van het samenwerkingsakkoord. Die definitie is enkel terug te vinden in het eerste lid van de aanhef, in de volgende bewoordingen “Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit”.

Ter wille van een duidelijke regelgeving en opdat het dispositief volledig zou zijn, moet die definitie in het dispositief worden opgenomen.

Hiertoe volstaat het om de volledige benaming op te nemen zodra deze voor het eerst gebruikt wordt in een artikel en meteen daarna te schrijven: “hierna te noemen”, gevolgd door de verkorte formulering.⁸

Een soortgelijke opmerking geldt voor de verkorte benaming “operationele regelingen” die in de artikelen 2, 5 en 6 wordt vermeld en enkel gedefinieerd wordt in het dertiende lid van de aanhef, evenals voor de verkorte benaming “Interministeriële Conferentie”, die in de artikelen 5 en 8 wordt gehanteerd en enkel gedefinieerd wordt in het vijftiende lid van de aanhef.

4. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid behoeft het samenwerkingsakkoord nog een legistiek en taalkundig nazicht.

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de volgende onvolkomenheden.

⁸ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 103 en formule F 4-1-3-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Zo dient in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord de Nederlandse tekst te worden verbeterd door in de eerste zin het woord ‘uit’ te schrappen. Deze eerste zin luidt dan als volgt: “De partijen zorgen voor adequate en onafhankelijke audits van systemen en activiteiten teneinde de nodige informatie te verstrekken voor de samenvatting van de audits.”

Met het oog op de overeenstemming tussen de taalversies van het samenwerkingsakkoord en een goed begrip van de tekst, dient in de Nederlandse tekst van artikel 6 de zinsnede “in kennis van de maatregelen en submaatregelen van het plan die onder hun bevoegdheid vallen en overeenkomstig het door het interfederaal toezichtscomité van het Plan vastgestelde algemene tijdschema” te worden vervangen door “voor de maatregelen en submaatregelen van het plan die onder hun bevoegdheid vallen en overeenkomstig het door het interfederaal toezichtscomité van het Plan vastgestelde algemene tijdschema in kennis van”.

Zo ook dient in artikel 10, eerste lid, de Nederlandse tekst waarin een aantal werkwoordsvormen ontbreken, als volgt te worden verbeterd met het oog op de overeenstemming tussen de taalversies: “(...) wordt het door de Commissie opgeschorte bedrag in mindering gebracht op het deel van de betaling dat de Federale Staat moet verrichten aan de partij of partijen die bevoegd zijn voor de mijlpalen en streefdoelen waarop de opschorting betrekking heeft”.

Artikel 16

5. Artikel 16 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het in werking treedt op de datum van de bekendmaking van de laatste instemmingsakte in het *Belgisch Staatsblad*, terwijl de memorie van toelichting stelt dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt tien dagen na de bekendmaking van de laatste instemmingsakte in het *Belgisch Staatsblad*. De gemachtigde verklaarde over deze discordantie het volgende:

“Il s’agit d’une erreur. Nous allons corriger l’exposé des motifs en stipulant que l’accord de coopération entrera en vigueur à la date de publication du dernier acte d’assentiment dans le Moniteur belge.”

Deze discordantie dient aldus te worden verholpen.

6. In de Franse tekst dienen de woorden ‘acte conforme’ te worden vervangen door de woorden ‘acte d’assentiment’.

7. In de Duitse tekst dienen de woorden ‘konforme Akt’ te worden vervangen door de woorden ‘Akt zur Zustimmung’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

8. Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp dient te worden vervolledigd met de datum van het samenwerkingsakkoord.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2022 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à l'utilisation de la facilité pour la reprise et la résilience' ².

Cette facilité pour la reprise et la résilience est instaurée par le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 'établissant la facilité pour la reprise et la résilience' (ci-après : le règlement). Les États membres qui souhaitent bénéficier d'une contribution financière, présentent à la Commission européenne un plan pour la reprise et la résilience ³. La Commission européenne évalue le plan pour la reprise et la résilience et peut, à cet égard, également formuler des observations ou demander des renseignements supplémentaires ⁴. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil approuve, par la voie d'une décision d'exécution, l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience. Cette décision contient également la contribution financière maximale ⁵. Tant le plan national pour la reprise et la résilience (ci-après : le Plan) ⁶, que l'accord de financement entre la Commission européenne et la Belgique ⁷ ont été ajoutés au dossier de législation.

2.2. L'accord de coopération règle les relations entre les parties et définit leurs responsabilités dans le cadre de l'utilisation du soutien financier accordé à la Belgique au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, et décrit les procédures qui y sont liées (article 1^{er} de l'accord de coopération).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Les autres avant-projets d'actes d'assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2022 ont également déjà été soumis pour avis au Conseil d'État. Le Conseil d'État, section de législation, rend simultanément les avis 72.011/VR, 72.014/VR, 72.112/VR, 72.146/VR et 72.261/VR sur ces avant-projets.

³ Articles 17 et 18 du règlement.

⁴ Article 19 du règlement.

⁵ Article 20 du règlement.

⁶ Huitième alinéa du préambule de l'accord de coopération.

⁷ Douzième alinéa du préambule de l'accord de coopération.

À cet effet, l'accord règle tout d'abord les responsabilités et les engagements des parties dans le cadre de la mise en œuvre du Plan (articles 2 à 4). En outre, il règle également les demandes de paiement, le mode de répartition entre les parties de la contribution financière européenne totale allouée à la Belgique au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, les paiements effectués conformément à cette répartition, ainsi que les conséquences pour les paiements au cas où la Commission européenne, à la suite de son évaluation de la demande de paiement de la Belgique, suspend une part de la tranche de paiement ou réduit le montant total de la contribution financière de la Belgique (articles 5 à 13).

L'accord contient ensuite une règle pour le cas où des différends s'élèveraient en rapport avec l'accord (article 15).

L'accord est conclu pour la durée d'exécution de la facilité pour la reprise et la résilience (article 14) et produit ses effets à compter de la date de publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* (article 16).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observations générales

3. La notion de « règlement RRF », qui est mentionnée aux articles 3 et 6 de l'accord de coopération, n'est pas définie dans le dispositif de l'accord de coopération. Cette définition apparaît seulement au premier alinéa du préambule, dans les termes suivants : « règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience ».

Dans un souci de clarté normative et afin que le dispositif soit complet, cette définition doit être reprise dans le dispositif.

À cet effet, il suffit de reproduire l'intitulé complet lors de sa première apparition dans un article et après cette citation, d'écrire : « dénommé ci-après », suivi de la forme abrégée ⁸.

Une observation similaire s'applique à l'intitulé abrégé « arrangements opérationnels », visé aux articles 2, 5 et 6, et uniquement défini au treizième alinéa du préambule, ainsi qu'à l'intitulé abrégé « Conférence interministérielle », utilisé dans les articles 5 et 8 et uniquement défini au quinzième alinéa du préambule.

⁸ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 103 et formule F 4-1-3-2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

4. La sécurité juridique exige d'encore soumettre l'accord de coopération à un examen sur le plan de la technique législative et de la correction de la langue.

À titre d'exemple, on peut relever les imperfections suivantes.

Ainsi, il faut améliorer le texte néerlandais de l'article 4 de l'accord de coopération en supprimant le mot 'uit' dans la première phrase. Cette première phrase s'énoncera alors comme suit : « De partijen zorgen voor adequate en onafhankelijke audits van systemen en activiteiten teneinde de nodige informatie te verstrekken voor de samenvatting van de audits ».

Afin d'assurer la concordance entre les versions linguistiques de l'accord de coopération et une bonne compréhension du texte, le segment de phrase « in kennis van de maatregelen en submaatregelen van het plan die onder hun bevoegdheid vallen en overeenkomstig het door het interfederaal toezichtscomité van het Plan vastgestelde algemene tijdschema » sera remplacé, dans le texte néerlandais de l'article 6, par « voor de maatregelen en submaatregelen van het plan die onder hun bevoegdheid vallen en overeenkomstig het door het interfederaal toezichtscomité van het Plan vastgestelde algemene tijdschema in kennis van ».

À l'article 10, alinéa 1^{er}, afin d'harmoniser les versions linguistiques, le texte néerlandais, dans lequel un certain nombre de formes verbales font défaut, sera également corrigé comme suit : « (...) wordt het door de Commissie opgeschorte bedrag in mindering gebracht op het deel van de betaling dat de Federale Staat moet verrichten aan de partij of partijen die bevoegd zijn voor de mijlpalen en streefdoelen waarop de opschorting betrekking heeft ».

Article 16

5. L'article 16 de l'accord de coopération prévoit qu'il entre en vigueur à la date de publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*, tandis que l'exposé des motifs indique que l'accord de coopération entre en vigueur dix jours après la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment. Au sujet de cette discordance, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il s'agit d'une erreur. Nous allons corriger l'exposé des motifs en stipulant que l'accord de coopération entrera en vigueur à la date de publication du dernier acte d'assentiment dans le *Moniteur belge* ».

Il convient donc de remédier à cette discordance.

6. Dans le texte français, les mots 'acte conforme' seront remplacés par les mots 'acte d'assentiment'.

7. Dans le texte allemand, les mots 'konforme Akt' seront remplacés par les mots 'Akt zur Zustimmung'.

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

8. Il y a lieu de compléter l'intitulé et l'article 2 de l'avant-projet par la date de l'accord de coopération.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME