



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.672/VR
van 25 januari 2023

avis 72.672/VR
du 25 janvier 2023

over

sur

een voorontwerp van
bijzondere wet 'tot opheffing
van het artikel 65*quater* van de
bijzondere wet van
16 januari 1989 betreffende de
financiering van de
Gemeenschappen en de
Gewesten'

un avant-projet de loi spéciale
'abrogeant l'article 65*quater*
de la loi spéciale du
16 janvier 1989 relative au
financement des Communautés
et des Régions'

Op 2 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen*, een advies te verstrekken over een voorontwerp van bijzondere wet ‘tot opheffing van het artikel 65^{quater} van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 17 januari 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2023.

*

* 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 2 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur un avant-projet de loi spéciale 'abrogeant l'article 65^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 17 janvier 2023. Les chambres réunies étaient composées de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2023.

*

^{*} 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 85^{bis}.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet strekt tot de opheffing van artikel 65*quater* van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, alsook van de bijlage bij deze bijzondere wet (artikelen 2 en 3 van het voorontwerp). Die bepalingen voorzien in een mechanisme in het kader van de nationale klimaatstrategie die past in de internationale en Europese doelstellingen inzake klimaatbeleid, teneinde de gewesten te stimuleren om de doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren, na te leven. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, bleek dit mechanisme van bij de aanvang “veel juridische en technische onduidelijkheden [te bevatten], met name wat de chronologie betreft, waardoor de toepassing ervan ingewikkeld en aanvechtbaar is” en bleek het “sinds 2016 onmogelijk om dit mechanisme uit te voeren”, gelet op verscheidene “technische en juridische obstakels”. Daarom wordt gekozen voor de opheffing van het voormelde mechanisme, “met het oog op de rechtszekerheid en het vrijmaken van oude en nieuwe opbrengsten uit de veiling van emissierechten voor de federale overheid”, waardoor die middelen “nu [kunnen] worden ingezet om te blijven investeren in beleid ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en andere maatregelen om de Belgische en Europese klimaatdoelstellingen te bereiken”.

Ook de wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme’, die aangenomen is ter uitvoering van de voormelde bijzonderewetsbepalingen, wordt opgeheven (artikel 4 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. Het voorontwerp beoogt, volgens artikel 1, de procedure te volgen waarin artikel 77 van de Grondwet voorziet. In dat verband dient te worden opgemerkt dat zowel de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden’² als de (met een gewone meerderheid aangenomen) wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme’ aangenomen zijn volgens de procedure bedoeld in het voornoemde artikel 77, dat voorschrijft dat de wetten

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

² Waarvan artikel 68 het op te heffen artikel 65*quater* heeft ingevoegd in de bijzondere wet van 16 januari 1989.

waarnaar het verwijst moeten worden aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat, die daarvoor gelijkelijk bevoegd zijn.

Op het tijdstip waarop die twee wetten werden aangenomen, luidde dat artikel 77 als volgt:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor:

1° de verklaring tot herziening van de Grondwet en de herziening van de Grondwet;

2° de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld;

3° de wetten bedoeld in de artikelen 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127 tot 131, 135 tot 137, 140 tot 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167, § 1, derde lid, § 4 en § 5, 169, 170, § 2, tweede lid, § 3, tweede en derde lid, § 4, tweede lid, en 175 tot 177, evenals de wetten ter uitvoering van de voormelde wetten en artikelen;

4° de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, evenals de wetten ter uitvoering hiervan;

5° de wetten bedoeld in artikel 34;

6° de wetten houdende instemming met verdragen;

7° de wetten aangenomen overeenkomstig artikel 169 om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren;

8° de wetten op de Raad van State;

9° de organisatie van de hoven en rechtbanken;

10° de wetten tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere wetten aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.”

Het is op basis van het eerste lid, 4°, van dat artikel dat zowel de bijzondere wet van 6 januari 2014 als de gewone wet van 6 januari 2014, die aan deze bijzondere wet uitvoering geeft, is aangenomen volgens de volledig bicamerale procedure.

3.2. Sinds de dag van de verkiezingen met het oog op de algehele vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen in 2014, is artikel 77 evenwel vervangen door de volgende bepaling:

“De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor:

1° de verklaring tot herziening van de Grondwet, alsook de herziening en de coördinatie van de Grondwet;

2° de aangelegenheden die krachtens de Grondwet door beide wetgevende Kamers dienen te worden geregeld;

3° de wetten aan te nemen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid;

4° de wetten met betrekking tot de instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en de financiering ervan;

5° de wetten met betrekking tot de financiering van politieke partijen en de controle op de verkiezingsuitgaven;

6° de wetten met betrekking tot de organisatie van de Senaat en het statuut van senator.

Een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, kan andere aangelegenheden aanduiden waarvoor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn.”

Uit die bepaling, inzonderheid uit het eerste lid, 3°, volgt dat artikel 77 van de Grondwet geen betrekking meer heeft op de wetten aangenomen ter uitvoering van bijzondere wetten. Overeenkomstig artikel 78, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet moeten deze wetten voortaan worden aangenomen volgens de procedure waarin dat artikel voorziet.

3.3. Bijgevolg moet het voorliggende voorontwerp van bijzondere wet in twee voorontwerpen worden gesplitst: enerzijds een voorontwerp van bijzondere wet³ dat moet worden aangenomen volgens de procedure bedoeld in artikel 77 van de Grondwet en dat de artikelen 2 en 3 van het voorliggende voorontwerp omvat, en anderzijds een voorontwerp van gewone wet⁴ dat moet worden aangenomen volgens de procedure bedoeld in artikel 78 van de Grondwet en dat artikel 4 van het voorontwerp omvat.

3.4. Om te vermijden dat de voormelde tweede aan te nemen wet in werking zou treden vooraleer de eerste aan te nemen wet in werking is getreden, zou aan het tweede voorontwerp een inwerkingtredingsbepaling moeten worden toegevoegd, die luidt als volgt:

“Art. 3. Deze wet treedt in werking op dezelfde datum als de bijzondere wet van ... tot opheffing van artikel 65^{quater} en van de bijlage van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.”

*

³ Met als opschrift “voorontwerp van bijzondere wet tot opheffing van artikel 65^{quater} en van de bijlage van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten”.

⁴ Met als opschrift “voorontwerp van wet tot opheffing van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme”.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi spéciale soumis pour avis a pour objet d'abroger l'article 65*quater* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', ainsi que l'annexe de cette loi spéciale (articles 2 et 3 de l'avant-projet). Ces dispositions prévoient un mécanisme dans le cadre de la stratégie climatique nationale s'inscrivant dans les objectifs internationaux et européens en matière de politique climatique, afin d'encourager les régions à respecter les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire. Comme l'indique l'exposé des motifs, ce mécanisme s'est dès le départ avéré comporter « de nombreuses imprécisions juridiques et techniques, notamment au niveau de la chronologie, qui ont rendu son application complexe et sujette à contestation », et « il n'a pas été possible de mettre en œuvre ce mécanisme depuis 2016 », compte tenu de divers « obstacles techniques et juridiques ». Il est par conséquent choisi d'abroger le mécanisme précité, « pour assurer la sécurité juridique et la libération des anciennes et des nouvelles recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour l'autorité fédérale », ce qui permettra maintenant de « continuer à investir (ces moyens) dans des politiques destinées à réduire leur(s) émissions de gaz à effet de serre et autres mesures permettant d'atteindre les objectifs climatiques belges et européens ».

La loi du 6 janvier 2014 'relative au mécanisme de responsabilisation climat', qui a été adoptée en exécution des dispositions de loi spéciale précitées, est elle aussi abrogée (article 4 de l'avant-projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. L'avant-projet entend suivre, selon son article 1^{er}, la procédure prévue à l'article 77 de la Constitution. À cet égard, il convient de relever que tant la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences'², que la loi (adoptée à majorité ordinaire) du 6 janvier 2014 'relative au mécanisme de responsabilisation climat' ont été adoptées selon la procédure prévue audit article 77, qui impose l'adoption des lois qu'il vise par la Chambre des représentants et le Sénat sur pied d'égalité.

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

² Dont l'article 68 a inséré l'article 65*quater*, à abroger, dans la loi spéciale du 16 janvier 1989.

À l'époque de l'adoption de ces deux lois, ledit article 77 disposait :

« La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour:

- 1° la déclaration de révision de la Constitution et la révision de la Constitution;
- 2° les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution;
- 3° les lois visées aux articles 5, 39, 43, 50, 68, 71, 77, 82, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 131, 135 à 137, 140 à 143, 145, 146, 163, 165, 166, 167, § 1^{er}, alinéa 3, § 4 et § 5, 169, 170, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 2 et 3, § 4, alinéa 2, et 175 à 177, ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés;
- 4° les lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, ainsi que les lois prises en exécution de celles-ci;
- 5° les lois visées à l'article 34;
- 6° les lois portant assentiment aux traités;
- 7° les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales;
- 8° les lois relatives au Conseil d'état;
- 9° l'organisation des cours et tribunaux;
- 10° les lois portant approbation d'accords de coopération conclus entre l'état, les communautés et les régions.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut désigner d'autres lois pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité ».

C'est sur la base de l'alinéa 1^{er}, 4°, de cet article, que la loi spéciale du 6 janvier 2014, ainsi que la loi ordinaire du 6 janvier 2014, qui procure exécution à celle-ci, ont été adoptées selon la procédure du bicaméralisme intégral.

3.2. Toutefois, depuis le jour des élections en vue du renouvellement intégral des Parlements de communauté et de région en 2014, l'article 77 a été remplacé par la disposition suivante :

« La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour:

- 1° la déclaration de révision de la Constitution ainsi que la révision et la coordination de la Constitution;
- 2° les matières qui doivent être réglées par les deux Chambres législatives en vertu de la Constitution;
- 3° les lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa;
- 4° les lois concernant les institutions de la Communauté germanophone et son financement;
- 5° les lois concernant le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales;
- 6° les lois concernant l'organisation du Sénat et le statut de sénateur.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, peut désigner d'autres matières pour lesquelles la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité ».

Il suit de cette disposition, spécialement son alinéa 1^{er}, 3^o, que les lois prises en exécution de lois spéciales ne sont plus visées à l'article 77 de la Constitution. Conformément à l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution, elles doivent désormais être adoptées selon la procédure prévue par cet article.

3.3. Par conséquent, l'avant-projet de loi spéciale à l'examen doit être scindé en deux avant-projets, le premier un avant-projet de loi spéciale,³ qui sera adopté selon la procédure prévue à l'article 77 de la Constitution et qui comportera les articles 2 et 3 de l'avant-projet à l'examen, et le second un avant-projet de loi ordinaire,⁴ qui sera adopté selon la procédure prévue à l'article 78 de la Constitution et qui comportera l'article 4 de l'avant-projet.

3.4. Afin d'éviter que la deuxième loi à adopter, précitée, entre en vigueur avant la première loi à adopter, il conviendrait d'ajouter au deuxième avant-projet une disposition d'entrée en vigueur, rédigée comme suit :

« Art. 3. La présente loi entre en vigueur le même jour que la loi spéciale du ... abrogeant l'article 65^{quater} et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre VANDERNOOT

³ Portant l'intitulé « avant-projet de loi spéciale abrogeant l'article 65^{quater} et l'annexe de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ».

⁴ Portant l'intitulé « avant-projet de loi abrogeant la loi du 6 janvier 2014 relative au mécanisme de responsabilisation climat ».