



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.556/1
van 21 juni 2018

avis 63.556/1
du 21 juin 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
modaliteiten voor de werking,
de financiering en de
organisatie van het Fonds voor
de analyse van
aardolieproducten'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les modalités de
fonctionnement, de
financement et d'organisation
du Fonds d'analyse des
produits pétroliers'

Op 23 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking, de financiering en de organisatie van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2018.

*

Le 23 mai 2018, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par la Ministre de l’Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté royal ‘fixant les modalités de fonctionnement, de financement et d’organisation du Fonds d’analyse des produits pétroliers’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 juin 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’KINDT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2018.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de opdrachten van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten (hierna: het Fonds) te bepalen en de wijze te regelen waarop deze worden uitgevoerd. In het ontwerp worden tevens de kosten omschreven die zijn verbonden aan het uitvoeren van de voornoemde opdrachten en die worden beschouwd als deel uitmakend van de toegestane uitgaven van het Fonds. Voorts wordt de financiering van het Fonds nader geregeld door de ontvangsten te omschrijven die eraan toekomen en door vast te stellen hoe die ontvangsten worden geïnd en op welke wijze daartegen bezwaar kan worden ingediend. Het ontwerp bevat ook nog bepalingen over de organisatie van het Fonds en het beheer ervan. De minister bevoegd voor Energie wordt ertoe gemachtigd om innings- en bezwaartermijnen te wijzigen, na advies van het beheerscomité van het Fonds. Tot slot worden een aantal koninklijke besluiten betreffende aardolieproducten of bepalingen ervan opgeheven en wordt in een bijzondere datum van inwerkingtreding voorzien voor de bepalingen van het ontwerp die op de financiering van het Fonds betrekking hebben.

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in de grondwets- en wetsbepalingen die in de aanhef van het ontwerp worden weergegeven. Niettemin moeten in dat verband de volgende opmerkingen worden geformuleerd.

3.2. In artikel 2 van het ontwerp worden sommige opdrachten van het Fonds omschreven. In artikel 3 wordt aan het Fonds de bevoegdheid verleend om monsters te nemen “uit distributie- of verkooppunten van aardolieproducten” en wordt een regeling uitgewerkt met betrekking tot de analyse en eventuele tegenanalyse van de monsterneming. De resultaten van deze analyses kunnen leiden tot de afgifte van een certificaat of een rapport van conformiteit of non-conformiteit van het betrokken product. In artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het Fonds de nodige maatregelen dient te nemen om de bevoegde overheden in te lichten over het feit dat “enige economische reglementering niet wordt nageleefd” of bij verdenking van fiscale fraude.

De gemachtigde werd verzocht om de rechtsgrond biedende bepaling voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp te specificeren. Deze deelde in dat verband het volgende mee:

“Le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires prévoit, en ce qui concerne les dépenses autorisées :

‘Couverture des frais de contrôle et d’analyse en application des arrêtés royaux relatifs aux dénominations, aux caractéristiques et aux teneurs en plomb ou en soufre des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution d’origine biologique.

Préfinancement, moyennant le remboursement, des dépenses effectuées ou des études commandées par les fonds/organes créés par le Ministre ayant l’énergie dans ses attributions et qui ont pour objectif le contrôle de la qualité des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution d’origine biologique et/ou l’amélioration de la sécurité d’approvisionnement et/ou la sécurité du consommateur final des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution d’origine biologique.

Couverture des coûts pour le contrôle et l’analyse des biocarburants mélangés ou non avec des produits pétroliers.’

Ce tableau permet de déduire logiquement les missions confiées au Fonds. En lisant celui-ci en conjonction avec l’article 108 de la Constitution autorisant le Roi à prendre les arrêtés nécessaires à l’exécution de la loi, nous avons proposé les articles 2 et 3.

L’article 2 a une vocation principalement descriptive, décrivant les missions confiées au Fonds.

L’article 3 encadre la procédure de contrôle, qui sans ces prescriptions serait exclusivement organisée par le Règlement d’ordre intérieur du Fonds. Le but est ici de garantir une plus grande sécurité juridique.”

Ondanks de door de gemachtigde gegeven verduidelijking met betrekking tot de opdrachten van het begrotingsfonds, is het niet evident dat een dergelijk fonds meer doet dan een louter boekhoudkundige verwerking en affectatie van de nader gespecificeerde financiële stromen (inkomsten en uitgaven). In zoverre de artikelen 2 en 3 van het ontwerp de louter financieel-begrotingstechnische bevoegdheidssfeer van het begrotingsfonds overstijgen en tevens een regeling bevatten inzake de materieelrechtelijke opdrachten met betrekking tot het uitvoeren van controles en de afgifte van conformiteitscertificaten, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, daarvoor niet direct een rechtsgrond in de bepalingen die het begrotingsfonds oprichten, zelfs niet indien deze worden gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, waaruit de Koning de algemene bevoegdheid put om de wetten uit te voeren. De hierna volgende opmerkingen bij de artikelen 2 en 3 van het ontwerp moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

3.3. Bij artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 december 1993 ‘tot oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van de wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen’ werd overgegaan tot de oprichting van het Fonds. Overeenkomstig artikel 2, tweede lid, van de voornoemde wet van 24 december 1993 zijn de ontvangsten toegewezen aan het Fonds, alsook de uitgaven die ten laste van het Fonds gedaan kunnen worden, vermeld tegenover het Fonds in de tabel gevoegd bij de reeds genoemde organieke wet van

27 december 1990.¹ Aldus beschouwd strekt ook artikel 2 van de wet van 24 december 1993 mee tot rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

3.4. Wat de in de aanhef van het ontwerp voorkomende verwijzing betreft naar de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, is het meer specifiek artikel 62, § 1, van die wet, dat mee rechtsgrond biedt voor het ontwerp.²

3.5. Blijkens de aanhef wordt voor het ontwerp mede rechtsgrond gezocht in artikel 6 van de wet van 17 juli 2013 ‘houdende de minimale nominale volumes duurzame biobrandstoffen die de volumes fossiele motorbrandstoffen, die jaarlijks tot verbruik worden uitgeslagen, moeten bevatten’.

Het is inderdaad zo dat in diverse bepalingen van het ontwerp wordt gerefereerd aan de wet van 17 juli 2013.³ Niettemin kan de bevoegdheid die in artikel 6, tweede lid, van de laatstgenoemde wet aan de Koning wordt verleend niet in verband worden gebracht met de betrokken bepalingen van het ontwerp en kan artikel 6, tweede lid, van die wet, niet worden geacht rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling.⁴

VORMVEREISTEN

4.1. De inspecteur van Financiën heeft over de ontworpen regeling advies gegeven op 12 april 2018. Hij komt in dat advies tot de bevinding dat die regeling de ontvangsten van het Fonds beïnvloedt.⁵

¹ Het betreft rubriek 32-7 van de desbetreffende tabel.

² Artikel 62, § 1, van de wet van 22 mei 2003 luidt: “In afwijking van artikel 60 [van deze wet] kan een organieke wet begrotingsfondsen oprichten door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige ontvangsten te bestemmen”. Luidens het voornoemde artikel 60 van dezelfde wet zijn de gezamenlijke ontvangsten bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

³ Zie de artikelen 2, tweede lid, en 5, vijfde lid, van het ontwerp.

⁴ De machtiging die in artikel 6, tweede lid, van de wet van 17 juli 2013 aan de Koning wordt verleend, sluit aan op de opdracht die in artikel 6, eerste lid, van de wet aan FAPETRO (dit is het Fonds, zie artikel 2, 22°, van dezelfde wet) wordt gegeven om de technische dossiers bedoeld in artikel 5, 2° en 3°, van de wet, die moeten worden opgemaakt met het oog op de opname van duurzame biobrandstoffen in de categorieën B of C, te evalueren, zo nodig met bijstand van experts, en houdt in dat de Koning de regels kan vastleggen “met betrekking tot het technisch dossier, de evaluatie door FAPETRO en de benoeming en de specifieke opdrachten van de experts, evenals voor de publicatie van de lijst van de duurzame biobrandstoffen, de categorie waartoe ze behoren, de correctiefactor voor elke duurzame biobrandstof behorende tot de categorie C, evenals de periode gedurende welke deze correctiefactor mag toegepast worden”.

⁵ De bepalingen in verband met de bijdragen van twee vzw’s waaraan in het advies van de inspecteur van Financiën wordt gerefereerd, komen in het ontwerp niet meer voor, maar dat is wel het geval voor de eveneens vermelde vermindering van het bedrag van de retributie, opgelegd krachtens artikel 160 van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’; vgl. daarvoor artikel 5, tweede lid, van het ontwerp met artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de Analyse van Aardolieproducten’.

Uit die vaststelling volgt dat voor het ontwerp, naast het voormelde advies, ook het akkoord van de minister bevoegd voor de Begroting moet worden aangevraagd. Dat is immers verplicht voor elk ontwerp van koninklijk besluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed.⁶

Uit het dossier dat met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag is bezorgd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, blijkt niet dat om het ministeriële begrotingsakkoord is verzocht en naar de gemachtigde heeft verklaard, is dat ook niet het geval. Dat voorafgaande vormvereiste zal dus alsnog dienen te worden vervuld.

4.2. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 3.2, moet worden vastgesteld dat de toepassing van artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp, het verwerken van persoonsgegevens kan impliceren.

Bij artikel 36, lid 4, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG),⁷ wordt vereist dat de lidstaten de toezichthoudende autoriteit raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Aangezien de AVG op 25 mei 2018 in werking is getreden, zal het ontwerp alsnog aan de toezichthoudende autoriteit moeten worden voorgelegd.⁸

4.3. Indien het vervullen van de voornoemde vormvereisten ertoe zou leiden dat de tekst van het ontwerp van koninklijk besluit, zoals die om advies aan de Raad van State is voorgelegd, zou worden gewijzigd, zullen die wijzigingen ter inachtneming van het bepaalde in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp dient ook melding te worden gemaakt van de wijziging die rubriek 32-7 van de tabel bij de organieke wet van 27 december 1990 heeft ondergaan bij de wet van 27 december 2006.

⁶ Zie artikel 32, derde lid, 2°, van de wet van 22 mei 2003 en artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’.

⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’.

⁸ Ook de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ is op 25 mei 2018 in werking getreden.

6. Onmiddellijk na het derde lid van de aanhef, met de verwijzing naar artikel 160 van de wet van 30 december 1992, dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 24 december 1993.

7. Men vervolledige het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, met de woorden “, artikel 62, § 1;”.

8. In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar artikel 6 van de reeds genoemde wet van 17 juli 2013. Die bepaling strekt de ontworpen regeling evenwel niet tot rechtsgrond. Het vijfde lid moet bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

Artikel 5

9. Aan het einde van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de kosten vermeld in het derde, vierde, vijfde en zesde lid”. Artikel 5 bestaat evenwel slechts uit vijf leden. De betrokken verwijzing zal, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.

10. Aan het einde van artikel 5, derde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de betrokken administratieve kosten “moeten betaald worden binnen de 30 dagen na de datum van het document dat informeert over de non-conformiteiten van het aardolieproduct”. Een dergelijke omschrijving kan tot een ongelijke behandeling aanleiding geven afhankelijk van de datum waarop van het document kennis is gegeven aan de betrokkenen. Daarom wordt voor de tweede zin van artikel 5, derde lid, van het ontwerp, de volgende redactie ter overweging gegeven:

“Die laatste beschikt over een termijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving van de non-conformiteit van het aardolieproduct om de administratieve kosten te betalen.”

11. Men late artikel 5, vijfde lid, van het ontwerp aanvangen als volgt: “De indieners van een aanvraag tot erkenning van biobrandstoffen van categorie B of C als bedoeld in artikel 5, 2° en 3°, van de wet van 17 juli 2013 ...” (niet: “van categorie B en C in overeenstemming met de wet van 17 juli 2013”).

12. De laatste zin van artikel 5, vijfde lid, van het ontwerp, luidt:

“Bij negatief antwoord of bij onderbreking van het onderzoek is elke ingezette som verloren.”

Vraag is of het verlies van de betaalde provisie bedoeld is als een soort sanctie ten aanzien van de indiener van de aanvraag en of de ontworpen bepaling op dat punt niet een draagwijdte heeft die verder strekt dan louter het voorzien in een regeling inzake kostenvergoeding.

De gemachtigde verstrekke hieromtrent de volgende verduidelijking:

“Het ‘negatief antwoord’ slaat hier inderdaad op een weigering, een stopzetting of een verklaring van onontvankelijkheid van de aanvraag tot erkenning van een biobrandstof tot categorie B en/of C als gevolg van het indienen van een technisch dossier.

In het geval de complexiteit van het technisch dossier dit vereist, worden bv. bevoegde experten gecontacteerd, een expertise ter plaatse van een productie-eenheid door een gemachtigde verzocht of bijkomende analyses gevraagd die op kosten van de aanvrager gevorderd kunnen worden. Dit wordt verduidelijkt in artikel 4, § 6, van het koninklijk besluit van 16 juli 2014 betreffende de informatie- en administratieve verplichtingen met betrekking tot de biobrandstoffen van categorie B en C in overeenstemming met de wet van 17 juli 2013.

Ter informatie, er werd door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling een expertenlijst goedgekeurd (experten uit de overheid en uit de privé die niet tot Fapetro behoren) die bepaalt wie in aanmerking kan komen voor het evalueren van dergelijke dossiers. Dit is conform met artikel 4, § 5, van het reeds vermelde koninklijk besluit van 16 juli 2014.

In het geval het onderzoek van de aanvraag stopgezet wordt, kunnen deze gemaakte kosten, die door de aanvrager moeten worden vergoed, niet meer teruggeëist worden.”

Het verdient aanbeveling om, in het licht van de door de gemachtigde gegeven toelichting, de draagwijdte van de laatste zin van artikel 5, vijfde lid, van het ontwerp – en inzonderheid die van de woorden “bij negatief antwoord” – te verduidelijken in de tekst.

Artikel 6

13. Men schrijve aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6, vierde lid, van het ontwerp naar analogie van de Franse tekst “de wettelijke interessen” (“les intérêts (...) légaux”) in plaats van “een wettelijke rente”.

Artikel 7

14. Rekening houdend met de omschrijving van het grensbedrag van de kwartaalheffing in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp (“minder dan 25 euro”), kan men zich afvragen of aan het einde van artikel 7, tweede lid, niet dient te worden geschreven “op een verschil kleiner dan 25 euro” in plaats van “op een verschil kleiner dan of gelijk aan 25 euro”.

Artikel 11

15. In artikel 11, 1° en 2°, van het ontwerp, dient waar nodig melding te worden gemaakt van de nog geldende bepalingen die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de op te heffen artikelen.⁹

*

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 138, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de définir les missions du Fonds d'analyse des produits pétroliers (ci-après : le Fonds) et de fixer leurs modalités d'exécution. Il détermine également les frais liés à l'exécution de ces missions, lesquels sont considérés comme faisant partie des dépenses autorisées du Fonds. Il règle par ailleurs les modalités de financement du Fonds en définissant les recettes qui lui reviennent ainsi que les modalités de leur perception et de quelle manière une réclamation à leur encontre peut être introduite. Il contient également des dispositions relatives à l'organisation et à la gestion du Fonds. Le ministre qui a l'Énergie dans ses attributions est habilité à modifier les délais de perception et de réclamation, après avis du comité de gestion du Fonds. Enfin, un certain nombre d'arrêtés royaux relatifs aux produits pétroliers ou certaines de leurs dispositions sont abrogés et une date d'entrée en vigueur particulière est prévue pour les dispositions du projet qui concernent le financement du Fonds.

3.1. La réglementation en projet peut en principe être réputée trouver son fondement juridique dans les dispositions constitutionnelles et légales visées dans le préambule du projet. Il s'impose néanmoins de formuler les observations suivantes à cet égard.

3.2. L'article 2 du projet définit certaines missions du Fonds. L'article 3 confère à ce dernier le pouvoir d'effectuer des prélèvements « auprès des points de distribution ou de vente de produits pétroliers » et instaure un dispositif relatif à l'analyse et à la contre-analyse éventuelle du prélèvement. Les résultats de ces analyses peuvent aboutir à la délivrance d'un certificat ou d'un rapport de conformité ou de non-conformité du produit concerné. L'article 3, alinéa 5, du projet dispose qu'« en cas de non-respect de toute réglementation économique » ou de suspicion de fraude fiscale, le Fonds prend les mesures nécessaires pour informer les autorités compétentes.

Le délégué a été invité à préciser la disposition procurant le fondement juridique aux articles 2 et 3 du projet. Il a déclaré ce qui suit à cet égard :

« Le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires prévoit, en ce qui concerne les dépenses autorisées :

'Couverture des frais de contrôle et d'analyse en application des arrêtés royaux relatifs aux dénominations, aux caractéristiques et aux teneurs en plomb ou en soufre des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution d'origine biologique.

Préfinancement, moyennant le remboursement, des dépenses effectuées ou des études commandées par les fonds/organes créés par le Ministre ayant l'énergie dans ses attributions et qui ont pour objectif le contrôle de la qualité des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution

d'origine biologique et/ou l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement et/ou la sécurité du consommateur final des produits pétroliers, mélangés ou non avec des biocarburants et leurs produits de substitution d'origine biologique.

Couverture des coûts pour le contrôle et l'analyse des biocarburants mélangés ou non avec des produits pétroliers.'

Ce tableau permet de déduire logiquement les missions confiées au Fonds. En lisant celui-ci en conjonction avec l'article 108 de la Constitution autorisant le Roi à prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution de la loi, nous avons proposé les articles 2 et 3.

L'article 2 a une vocation principalement descriptive, décrivant les missions confiées au Fonds.

L'article 3 encadre la procédure de contrôle, qui sans ces prescriptions serait exclusivement organisée par le Règlement d'ordre intérieur du Fonds. Le but est ici de garantir une plus grande sécurité juridique ».

Malgré les éclaircissements apportés par le délégué concernant les missions du fonds budgétaire, il ne va pas de soi qu'un tel fonds aille au-delà du simple traitement comptable et de l'affectation des flux financiers spécifiés (recettes et dépenses). Dans la mesure où les articles 2 et 3 du projet dépassent la simple sphère de compétence du fonds budgétaire en matière de technique budgétaire et financière et où ils règlent également les missions de droit matériel relatives à la réalisation de contrôles et à la délivrance de certificats de conformité, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas directement de fondement juridique dans les dispositions instituant le fonds budgétaire, fussent-elles lues en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, dont le Roi tire le pouvoir général d'exécuter les lois. Les observations concernant les articles 2 et 3 du projet formulées ci-après doivent donc se lire sous cette réserve.

3.3. Le Fonds a été créé par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993 'créant des fonds budgétaires et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires'. Conformément à l'article 2, alinéa 2, de la loi précitée du 24 décembre 1993, les recettes qui lui sont affectées, ainsi que les dépenses qui peuvent être effectuées à sa charge sont mentionnées en regard du Fonds dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 précitée¹. Vu sous cet angle, l'article 2 de la loi du 24 décembre 1993 procure également un fondement juridique au dispositif en projet.

3.4. En ce qui concerne la référence à la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral' figurant dans le préambule du projet, c'est plus précisément l'article 62, § 1^{er}, de cette loi qui procure également un fondement juridique au projet².

3.5. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est également recherché dans l'article 6 de la loi du 17 juillet 2013 'relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants

¹ Il s'agit de la rubrique 32-7 du tableau en question.

² L'article 62, § 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 dispose : « Par dérogation à l'article 60 [de cette loi], une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant certaines recettes à des dépenses, dont elle définit l'objet ». Aux termes de l'article 60 précité de la même loi, l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses.

durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation’.

Diverses dispositions du projet visent effectivement la loi du 17 juillet 2013³. Le pouvoir que l’article 6, alinéa 2, de la loi citée en dernier confère au Roi ne peut néanmoins pas être mis en relation avec les dispositions en question du projet et l’article 6, alinéa 2, de cette loi, ne saurait être réputé procurer un fondement juridique au dispositif en projet⁴.

FORMALITÉS

4.1. L’inspecteur des Finances a donné son avis sur le dispositif en projet le 12 avril 2018. Il y conclut qu’il a une incidence sur les recettes du Fonds⁵.

Il résulte de cette constatation qu’outre l’avis précité, le projet doit encore faire l’objet de l’accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, cet accord étant en effet obligatoire pour tout projet d’arrêté royal directement ou indirectement de nature à influencer les recettes⁶.

Il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d’État, section de législation, concernant la demande d’avis à l’examen, que l’accord budgétaire ministériel a été demandé et, selon les déclarations du délégué, il ne l’a effectivement pas été. Cette formalité préalable devra dès lors encore être accomplie.

4.2. Sous réserve des observations formulées au point 3.2, force est de constater que l’application de l’article 3, alinéa 5, du projet, est susceptible d’impliquer le traitement de données à caractère personnel.

L’article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données (RGPD)⁷ exige que les États membres consultent l’autorité de contrôle dans le cadre de

³ Voir les articles 2, alinéa 2, et 5, alinéa 5, du projet.

⁴ La délégation que l’article 6, alinéa 2, de la loi du 17 juillet 2013 donne au Roi fait suite à la mission que l’article 6, alinéa 1^{er}, de la loi confie à FAPETRO (il s’agit du Fonds, voir l’article 2, 2^o, de la même loi), visant à évaluer, si nécessaire avec l’assistance d’experts, les dossiers techniques visés à l’article 5, 2^o et 3^o, de la loi, qui doivent être constitués en vue du classement des biocarburants durables dans les catégories B ou C, et implique que le Roi peut fixer les règles « concernant le dossier technique, l’évaluation par FAPETRO et la nomination et les missions spécifiques des experts, ainsi que pour la publication de la liste des biocarburants durables, la catégorie à laquelle ils appartiennent, le facteur correctif pour chaque biocarburant durable appartenant à la catégorie C, ainsi que la période pendant laquelle ce facteur correctif peut être appliqué ».

⁵ Les dispositions concernant les contributions de deux A.S.B.L., auxquelles il est fait référence dans l’avis de l’inspecteur des Finances, n’apparaissent plus dans le projet, mais tel est bien le cas pour la réduction, également mentionnée, du montant de la redevance imposée en vertu de l’article 160 de la loi du 30 décembre 1992 ‘portant des dispositions sociales et diverses’; comparer à cet effet l’article 5, alinéa 2, du projet à l’article 2, § 1^{er}, de l’arrêté royal du 8 février 1995 ‘fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d’analyse des produits pétroliers’.

⁶ Voir l’article 32, alinéa 3, 2^o, de la loi du 22 mai 2003 et l’article 5, 2^o, de l’arrêté royal du 16 novembre 1994 ‘relatif au contrôle administratif et budgétaire’.

⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ‘relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE’.

l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. Dès lors que le RGPD est entré en vigueur le 25 mai 2018, le projet devra encore être soumis à l'autorité de contrôle⁸.

4.3. Si l'accomplissement des formalités précitées devait encore donner lieu à des modifications du texte du projet d'arrêté royal, tel qu'il est soumis à l'avis du Conseil d'État, il y aurait lieu, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de soumettre encore ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au deuxième alinéa du préambule du projet, on mentionnera également la modification que la loi du 27 décembre 2006 a apportée à la rubrique 32-7 du tableau joint à la loi organique du 27 décembre 1990.

6. À la suite immédiate du troisième alinéa du préambule, qui vise l'article 160 de la loi du 30 décembre 1992, on insérera un nouvel alinéa faisant référence à l'article 2 de la loi du 24 décembre 1993.

7. On complètera le quatrième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, par la mention « , l'article 62, § 1^{er}; ».

8. Le cinquième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, vise l'article 6 de la loi précitée du 17 juillet 2013. Cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique au projet. Il convient dès lors de supprimer le cinquième alinéa du préambule.

Article 5

9. À la fin de l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet, il est fait état des « frais mentionnés aux alinéas 3, 4, 5 et 6 ». Or, l'article 5 ne compte que cinq alinéas. Il conviendra dès lors d'adapter cette référence en conséquence.

10. À la fin de l'article 5, alinéa 3, du projet, il est précisé que les frais administratifs concernés « doivent être acquittés dans les 30 jours à dater de la date du document informant de la non-conformité du produit pétrolier ». Une telle description pourrait donner lieu à une inégalité de traitement, en fonction de la date de notification du document aux intéressés. C'est pourquoi il est suggéré de formuler la deuxième phrase de l'article 5, alinéa 3, du projet, comme suit :

⁸ La loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' est également entrée en vigueur le 25 mai 2018.

« Ce dernier dispose d'un délai de trente jours à dater de la notification de la non-conformité du produit pétrolier pour s'acquitter des frais administratifs ».

11. On rédigera le début de l'article 5, alinéa 5, du projet comme suit : « Les personnes ayant introduit une demande d'agrément pour des biocarburants de catégorie B et C, visés à l'article 5, 2° et 3°, de la loi du 17 juillet 2013 ... » (et non : « de catégorie B et C, en conformité avec la loi du 17 juillet 2013 »).

12. La dernière phrase de l'article 5, alinéa 5, du projet, énonce :

« En cas de réponse négative ou d'interruption du processus, toute somme engagée est définitivement perdue ».

La question se pose de savoir si la perte de la provision payée doit s'interpréter comme une espèce de sanction à l'égard de la personne qui a introduit la demande et si, sur ce point, la portée de la disposition en projet n'excède pas la simple réglementation de l'indemnisation des frais.

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

« Het 'negatief antwoord' slaat hier inderdaad op een weigering, een stopzetting of een verklaring van onontvankelijkheid van de aanvraag tot erkenning van een biobrandstof tot categorie B en/of C als gevolg van het indienen van een technisch dossier.

In het geval de complexiteit van het technisch dossier dit vereist, worden bv. bevoegde experten gecontacteerd, een expertise ter plaatse van een productie-eenheid door een gemachtigde verzocht of bijkomende analyses gevraagd die op kosten van de aanvrager gevorderd kunnen worden. Dit wordt verduidelijkt in artikel 4, § 6, van het koninklijk besluit van 16 juli 2014 betreffende de informatie- en administratieve verplichtingen met betrekking tot de biobrandstoffen van categorie B en C in overeenstemming met de wet van 17 juli 2013.

Ter informatie, er werd door de Minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling een expertenlijst goedgekeurd (experten uit de overheid en uit de privé die niet tot Fapetro behoren) die bepaalt wie in aanmerking kan komen voor het evalueren van dergelijke dossiers. Dit is conform met artikel 4, § 5, van het reeds vermelde koninklijk besluit van 16 juli 2014.

In het geval het onderzoek van de aanvraag stopgezet wordt, kunnen deze gemaakte kosten, die door de aanvrager moeten worden vergoed, niet meer teruggeëist worden ».

Il est recommandé de préciser dans le texte la portée de la dernière phrase de l'article 5, alinéa 5, du projet – et notamment des mots « en cas de réponse négative » – à la lumière des explications fournies par le délégué.

Article 6

13. À la fin du texte néerlandais de l'article 6, alinéa 4, du projet, on écrira « de wettelijke interesten » (« les intérêts (...) légaux ») au lieu de « een wettelijke rente », par analogie avec le texte français.

Article 7

14. Compte tenu de la définition du montant limite de la redevance trimestrielle à l'article 6, alinéa 2, du projet (« inférieur à 25 euros »), on peut se demander si à la fin de l'article 7, alinéa 2, il n'y aurait pas lieu d'écrire « à un écart inférieur à 25 euros » au lieu de « à un écart inférieur ou égal à 25 euros ».

Article 11

15. À l'article 11, 1° et 2°, du projet, on mentionnera également, s'il y a lieu, les dispositions encore en vigueur ayant modifié par le passé les articles à abroger⁹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 138, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).