



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.998/1/V
van 9 augustus 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de inwerkingtreding van de wet van 21 juli 2016 tot uitvoering en aanvulling van de verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG, houdende invoeging van titel 2 in boek XII 'Recht van de elektronische economie' van het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van de definities eigen aan titel 2 van boek XII en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan titel 2 van boek XII, in de boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.998/1/V
du 9 août 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘fixant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016 mettant en œuvre et complétant le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, portant insertion du titre 2 dans le livre XII 'Droit de l'économie électronique' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au titre 2 du livre XII et des dispositions d'application de la loi propres au titre 2 du livre XII, dans les livres I, XV et XVII du Code de droit économique’

Op 2 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Digitale Agenda verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de inwerkingtreding van de wet van 21 juli 2016 tot uitvoering en aanvulling van de verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG, houdende invoeging van titel 2 in boek XII 'Recht van de elektronische economie' van het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van de definities eigen aan titel 2 van boek XII en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan titel 2 van boek XII, in de boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 9 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 9 augustus 2016.

*

Le 2 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agenda numérique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal fixant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016 mettant en œuvre et complétant le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, portant insertion du titre 2 dans le livre XII 'Droit de l'économie électronique' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au titre 2 du livre XII et des dispositions d'application de la loi propres au titre 2 du livre XII, dans les livres I, XV et XVII du Code de droit économique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 9 août 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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 9 août 2016.

*

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“par la circonstance que le règlement n° 910/2014 du 23 juillet 2014 entre en application le 1er juillet 2016 et doit être immédiatement mis en oeuvre via des mesures d'exécution en droit national à la même date”.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het merendeel van de bepalingen van de wet van 21 juli 2016¹ met ingang van 1 juli 2016 in werking te stellen. De Koning maakt daartoe gebruik van de bevoegdheid die hem wordt verleend in artikel 50 van de voornoemde wet, dat luidt:

“De Koning bepaalt de inwerkingtreding van elke bepaling van deze wet en/of elke bepaling ingevoegd door deze wet in het Wetboek Economisch Recht.”

De vraag rijst of de aangehaalde wetsbepaling het de Koning ook mogelijk maakt om de betrokken artikelen van de wet van 21 juli 2016 met terugwerkende kracht in werking te doen treden. In artikel 50 van de wet wordt de Koning daartoe immers niet uitdrukkelijk gemachtigd.

Wat dit laatste punt betreft, moet evenwel worden vastgesteld dat uit de commentaar die in de memorie van toelichting bij het latere artikel 50 van de wet van 21 juli 2016 werd gegeven, valt af te leiden dat de wetgever er wel degelijk is van uitgegaan dat het merendeel van de bepalingen van de wet moet in werking worden gesteld op dezelfde datum als die waarop verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 ‘betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG’ in werking is getreden, zijnde op 1 juli 2016.²

¹ Wet van 21 juli 2016 ‘tot uitvoering en aanvulling van de verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG, houdende invoeging van titel 2 in boek XII ‘Recht van de elektronische economie’ van het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van de definities eigen aan titel 2 van boek XII en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan titel 2 van boek XII, in de boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht’.

² *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1893/001, 32.

Hiermee rekening houdend kan de Koning worden geacht door de wetgever, in beginsel, op een voldoende wijze te zijn gemachtigd om de betrokken bepalingen van de wet van 21 juli 2016 met uitwerking vanaf 1 juli 2016 in werking te stellen.

4. De *sub* 3 geformuleerde conclusie impliceert evenwel niet dat de terugwerkende kracht die de Koning aan de betrokken wetsbepalingen beoogt te geven niet langer het voorwerp uitmaakt van de toelaatbaarheidsvoorwaarden waaraan de terugwerkende kracht van wetten moet voldoen.³

Wat dat betreft, kan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in herinnering worden gebracht volgens dewelke de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁴ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁵

De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te verzekeren dat de terugwerkende kracht die zij aan de betrokken bepalingen van de wet van 21 juli 2016 wensen te geven, in al zijn onderdelen kan worden ingepast in de voornoemde toelaatbaarheidsvoorwaarden. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat de retroactieve inwerkingtreding betrekking kan hebben op de nakoming van bepaalde verplichtingen of zelfs op de toepassing van sanctieregels⁶, hetgeen evenwel niet met terugwerkende kracht kan gebeuren. De ontworpen regeling van inwerkingtreding moet op dat punt aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

*

³ Het gegeven dat verordening (EU) nr. 910/2014 op 1 juli 2016 in werking is getreden, kan daaraan geen afbreuk doen.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12.

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1.

⁶ Zie artikel XV.123 van het Wetboek van economisch recht, ingevoegd bij artikel 28 van de wet van 21 juli 2016.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

« par la circonstance que le règlement n° 910/2014 du 23 juillet 2014 entre en application le 1^{er} juillet 2016 et doit être immédiatement mis en œuvre via des mesures d'exécution en droit national à la même date ».

*

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

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de mettre en vigueur la plupart des dispositions de la loi du 21 juillet 2016 ¹ avec effet au 1^{er} juillet 2016. A cet effet, le Roi fait usage du pouvoir que lui accorde l'article 50 de la loi précitée, qui énonce :

« Le Roi fixe l'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la présente loi et/ou chacune des dispositions insérées par la présente loi dans le Code de droit économique ».

La question se pose de savoir si la disposition législative précitée permet également au Roi de fixer l'entrée en vigueur des articles concernés de la loi du 21 juillet 2016 avec effet rétroactif. En effet, l'article 50 de la loi n'habilite pas expressément le Roi en ce sens.

En ce qui concerne ce dernier point, il faut toutefois constater qu'il peut se déduire du commentaire de l'exposé des motifs relatif au futur article 50 de la loi du 21 juillet 2016 que le législateur a effectivement considéré que la plupart des dispositions de la loi devaient être mises en vigueur à la même date que celle de l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 'sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE', à savoir le 1^{er} juillet 2016 ².

On peut dès lors considérer que le législateur a en principe habilité le Roi d'une manière satisfaisante à mettre en vigueur les dispositions concernées de la loi du 21 juillet 2016 avec effet au 1^{er} juillet 2016.

¹ Loi du 21 juillet 2016 'mettant en œuvre et complétant le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la Directive 1999/93/CE, portant insertion du titre 2 dans le livre XII 'Droit de l'économie électronique' du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au titre 2 du livre XII et des dispositions d'application de la loi propres au titre 2 du livre XII, dans les livres I, XV et XVII du Code de droit économique'.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54/1893/001, p. 32.

4. La conclusion formulée au point 3 ne signifie toutefois pas que l'effet rétroactif que le Roi vise à donner aux dispositions législatives concernées ne doit plus répondre aux conditions d'admissibilité de la rétroactivité des lois ³.

À cet égard, on peut rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ⁴. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁵.

Les auteurs du projet doivent s'assurer que, dans toutes ses composantes, l'effet rétroactif qu'ils souhaitent attacher aux dispositions concernées de la loi du 21 juillet 2016, peut s'accorder avec les conditions d'admissibilité précitées. Il ne faut en effet pas perdre de vue que l'entrée en vigueur rétroactive peut concerner le respect de certaines obligations, voire l'application de sanctions ⁶, qui ne peuvent cependant intervenir avec effet rétroactif. Le régime de rétroactivité en projet doit être soumis à un examen complémentaire sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

³ La circonstance que le règlement (UE) n° 910/2014 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016 ne peut rien changer à cet égard.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12.

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1.

⁶ Voir l'article XV.123 du Code de droit économique, inséré par l'article 28 de la loi du 21 juillet 2016.