RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.588/1
van 8 december 2017

over

een voorontwerp van ‘dringende wet houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 21 april 2016’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.588/1
du 8 décembre 2017

sur

un avant-projet de ‘loi urgente portant confirmation de l’arrêté royal du 21 avril 2016’

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

Op 1 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van 'dringende wet houdende bekrachtiging van het koninklijk besluit van 21 april 2016'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 december 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2017.

*

Le 1er décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de 'loi urgente portant confirmation de l'arrêté royal du 21 avril 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 décembre 2017. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 2017.

*

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

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 door de omstandigheid dat:

> "volgens artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers, koninklijke besluiten die het koninklijk besluit van 13 november 2011 wijzigen bekrachtigd moeten worden door de wetgever in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 21 april 2016 moet bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 21 april 2016 is gepubliceerd op 9 mei 2016 en moet dus ten laatste bekrachtigd zijn op 31 december 2017."

*

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[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 21 april 2016 'inzake kennisgeving van mengsels die als gevaarlijk worden ingedeeld wegens hun gevolgen voor de gezondheid of hun fysische effecten aan het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties en tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten' te bekrachtigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp beoogt de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 21 april 2016 overeenkomstig artikel 20*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 'betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers' (hierna: productnormenwet), luidende:

> "Het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid dat bijdragen oplegt, wordt van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van zijn inwerkingtreding opgeheven wanneer het niet door de wetgever werd bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad."

5. In advies 57.747/1/V van 29 juli 2015 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 april 2016, werd het volgende opgemerkt:

> "Voor artikel 5 van het ontworpen besluit dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 20*bis*, § 1, van de wet van 21 december 1998.
>
> De stellers van het ontwerp dienen er evenwel rekening mee te houden dat het koninklijk besluit van 13 november 2011 overeenkomstig artikel 20*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 met ingang van 9 december 2011 werd bekrachtigd bij artikel 30 van de Programmawet (I) van 29 maart 2012. De Koning vermag de aldus bekrachtigde bepalingen niet meer te wijzigen zodat artikel 5 achterwege moet worden gelaten."

Niettegenstaande de in voormeld advies door de afdeling Wetgeving van de Raad van State nadrukkelijk geformuleerde waarschuwing werd het ontworpen artikel 5 als dusdanig opgenomen in het koninklijk besluit van 21 april 2016.[2]

6. Vermits in het advies tevens werd opgemerkt dat artikel 20*bis*, § 1, van de productnormenwet enkel rechtsgrond biedt voor artikel 5 van het ontworpen besluit, moet ervan uitgegaan worden dat de thans ontworpen regeling enkel artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 en niet het volledige koninklijk besluit bekrachtigt.

7. Het dient echter te worden benadrukt dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 wijzigingsbepalingen bevat van artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 'tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten'. Dit laatste koninklijk besluit van 13 november 2011 werd evenwel door artikel 30 van de Programmawet (I) van 29 maart 2012 bekrachtigd, en artikel 9 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 heeft ingevolge hiervan de aard van een wettelijke norm. Behoudens in geval van een uitdrukkelijke, bijzondere machtiging door de wetgever (wat te dezen niet het geval is), kan een wettelijke norm overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen niet door een koninklijk besluit worden gewijzigd.

De in het thans voorliggende ontwerp beoogde bekrachtiging, is bijgevolg geen bekrachtiging overeenkomstig artikel 20*bis*, derde lid, van de productnormenwet. Ze vormt integendeel een uitbreiding van de bedoelde machtiging en streeft derhalve een wetgevende validatie met terugwerkende kracht na van een onwettig artikel van een reglementair besluit.

[2] In de aanhef van voormeld koninklijk besluit werd adv.RvS 57.747/1/V van 29 juli 2015 van de Raad van State niet vermeld, noch werd artikel 20*bis* van de productnormenwet als rechtsgrond ingeroepen.

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

Een regularisatie dient evenwel door de wetgever te worden getoetst aan de beginselen inzake retroactiviteit van wetten.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg 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 van wetten of decreten kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[3]

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 wet- of decreetgever dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[4]

Noch in de memorie van toelichting, noch in de nota aan de Ministerraad wordt in het licht van voorgaande vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof enige verantwoording verleend.

8. Onverminderd de vaststelling dat het ontwerp geen bekrachtiging vormt overeenkomstig artikel 20*bis*, derde lid, van de productnormenwet, kan gewezen worden op de onduidelijkheid *ratione temporis* van deze wetsbepaling. Artikel 20*bis*, derde lid, van de productnormenwet vereist volgens de Nederlandse taalversie een bekrachtiging "in het jaar volgend op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad", en volgens de Franse taalversie: "dans l'année qui suit celle de la publication au Moniteur belge". Het gebruik van het woord "*in* het jaar" in de Nederlandse tekst en het woord "dans l'année qui suit *celle*" in de Franse tekst geeft aan dat dit vooralsnog mogelijk zou zijn geweest, maar er moet worden vastgesteld dat de huidige tekst van artikel 20*bis*, derde lid, van de productnormenwet niet duidelijk is, en tot verwarring aanleiding kan geven.[5]

Ter wille van de rechtszekerheid maakt de wetgever het best van de gelegenheid gebruik om artikel 20*bis*, derde lid, van de productnormenwet te verduidelijken. Zo kan bepaald worden dat de bekrachtiging verwacht wordt "binnen twaalf maanden na de bekendmaking van

[3] 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; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

[4] 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; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

[5] Zo kan worden opgemerkt dat de huidige tekst als eigenaardig gevolg heeft dat een koninklijk besluit niet kan worden bekrachtigd in het kalenderjaar waarin het wordt bekendgemaakt, maar enkel in het daaropvolgende kalenderjaar.

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

het koninklijk besluit" ofwel "ten laatste op het einde van het kalenderjaar dat volgt op dit van de bekendmaking van het koninklijk besluit".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

9. Het opschrift wekt – ten onrechte – de indruk dat er een bijzondere categorie van wetten, met name "dringende wetten" zou bestaan. Aangezien in een dergelijke categorie niet is voorzien in de Grondwet, dient het woord "dringend" in het opschrift te worden weggelaten.

10. Het opschrift dient bovendien in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 6 is opgemerkt.

Dienvolgens dient in het opschrift een verwijzing naar artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 april 2016 te worden toegevoegd.

Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp.

Artikel 1

11. In artikel 1 van het ontwerp dient de verwijzing naar artikel 78 van de Grondwet te worden vervangen door een verwijzing naar artikel 74 van de Grondwet.

*

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 :

> « volgens artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers, koninklijke besluiten die het koninklijk besluit van 13 november 2011 wijzigen bekrachtigd moeten worden door de wetgever in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 21 april 2016 moet bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 21 april 2016 is gepubliceerd op 9 mei 2016 en moet dus ten laatste bekrachtigd zijn op 31 december 2017 ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. Le projet à l'examen vise à confirmer l'arrêté royal du 21 avril 2016 'relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications et modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet a pour objet de confirmer l'arrêté royal du 21 avril 2016 conformément à l'article 20*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (ci-après : loi relative aux normes de produits), qui s'énonce comme suit :

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

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

« L'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1er qui exige des cotisations est abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge ».

5. Dans son avis n° 57.747/1/V du 29 juillet 2015 sur le projet devenu l'arrêté royal du 21 avril 2016, le Conseil d'État a relevé ce qui suit :

« Le fondement juridique de l'article 5 de l'arrêté en projet doit être recherché à l'article 20*bis*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998.

Les auteurs du projet doivent toutefois tenir compte du fait que, conformément à l'article 20*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998, l'arrêté royal du 13 novembre 2011 [a] été confirmé, à partir du 9 décembre 2011, par l'article 30 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012. Le Roi n'est plus habilité à modifier les dispositions ainsi confirmées, de sorte que l'article 5 doit être omis ».

Nonobstant l'avertissement formulé expressément par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis précité, l'article 5 en projet a été reproduit comme tel dans l'arrêté royal du 21 avril 2016 [2].

6. Étant donné que l'avis relève également que l'article 20*bis*, § 1er, de la loi relative aux normes de produits ne procure un fondement juridique qu'à l'article 5 de l'arrêté en projet, il faut considérer que la disposition actuellement en projet ne confirme que l'article 5 de l'arrêté royal du 21 avril 2016 et non l'ensemble de cet arrêté royal.

7. Il convient toutefois de souligner que l'article 5 de l'arrêté royal du 21 avril 2016 contient des dispositions modifiant de l'article 9 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'. Or, ce dernier arrêté royal du 13 novembre 2011 a été confirmé par l'article 30 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, l'article 9 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 ayant de ce fait la nature d'une norme légale. Sauf en cas d'habilitation expresse particulière conférée par le législateur (ce qui n'est pas le cas en l'espèce), une norme légale ne peut être modifiée par un arrêté royal, conformément au principe de hiérarchie des normes.

La confirmation visée dans le projet à l'examen n'est par conséquent pas une confirmation au sens de l'article 20*bis*, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits. Elle élargit au contraire l'habilitation concernée et vise dès lors à opérer rétroactivement une validation législative d'un article illégal d'un arrêté réglementaire.

Une régularisation par le législateur doit cependant être vérifiée au regard des principes en matière de rétroactivité des lois.

Comme la Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le signaler à de nombreuses reprises, la non-rétroactivité des lois ou des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et

[2] Ni l'avis C.É. 57.747/1/V du 29 juillet 2015, ni l'article 20*bis* de la loi relative aux normes de produits ne sont invoqués à titre de fondement juridique dans le préambule de l'arrêté royal précité.

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise ; la rétroactivité de lois ou de décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général [3].

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur ou du législateur régional, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [4].

Ni l'exposé des motifs, ni la note au Conseil des ministres ne fournissent une quelconque justification à la lumière de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle précitée.

8. Sans préjudice de la constatation selon laquelle le projet ne constitue pas une confirmation au sens de l'article 20*bis*, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits, on peut relever l'ambigüité *ratione temporis* de cette disposition légale. L'article 20*bis*, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits requiert, selon la version néerlandaise, une confirmation « *in* het jaar volgend op de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad » et, selon la version française, « dans l'année qui suit celle de la publication au Moniteur belge ». L'emploi des mots « in het jaar » dans le texte néerlandais et des mots « dans l'année qui suit *celle* » dans le texte français indique que cette confirmation aurait encore été possible, mais force est de constater que le texte actuel de l'article 20*bis*, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits n'est pas clair, et peut être source de confusion [5].

Dans un souci de sécurité juridique, le législateur serait bien avisé de mettre l'occasion à profit pour préciser l'article 20*bis*, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits. Ainsi, on peut prévoir que la confirmation est attendue « dans les douze mois qui suivent la publication de l'arrêté royal » ou « au plus tard pour la fin de l'année civile qui suit celle de la publication de l'arrêté royal ».

[3] 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 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

[4] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex., C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

[5] Ainsi, il peut être observé que le texte actuel a singulièrement pour effet qu'un arrêté royal ne peut être confirmé pendant l'année civile au cours de laquelle il a été publié, mais seulement pendant l'année civile suivante.

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

9. L'intitulé donne – à tort – l'impression qu'il existerait une catégorie particulière de lois, à savoir les « lois urgentes ». Dès lors que la Constitution n'a pas prévu pareille catégorie, il conviendra d'omettre le mot « urgente » dans l'intitulé.

10. L'intitulé sera en outre mis en conformité avec l'observation formulée au point 6.

En conséquence, il y a lieu d'ajouter dans l'intitulé une référence à l'article 5 de l'arrêté royal du 21 avril 2016.

Une même observation vaut pour les articles 1er et 2 du projet.

Article 1er

11. À l'article 1er du projet, la référence à l'article 78 de la Constitution doit être remplacée par une référence à l'article 74 de la Constitution.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-CCMRJCJAI-GCFIIUQ‡