



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.338/2
du 3 juillet 2019

sur

un projet d'arrêté royal
'introduisant une mesure
transitoire dans l'arrêté royal
du 12 novembre 2017
modifiant l'arrêté du Régent du
17 août 1948 relatif à
l'exercice d'imputabilité de
certaines dépenses en matière
d'infractions aux lois de
douane et accise, ainsi qu'à
l'allocation de récompenses en
matière de recherche et de
constatation de ces infractions'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.338/2
van 3 juli 2019

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot invoeging van een
overgangsbepaling in het
koninklijk besluit van
12 november 2017 tot
wijziging van het besluit van
de Regent van
17 augustus 1948 betreffende
het dienstjaar waarop sommige
uitgaven inzake inbreuken op
de douane- en accijnswetten
dienen aangerekend, zomede
betreffende het toekennen van
beloningen inzake opsporing
en vaststelling van die
inbreuken'

Le 7 juin 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'introduisant une mesure transitoire dans l'arrêté royal du 12 novembre 2017 modifiant l'arrêté du Régent du 17 août 1948 relatif à l'exercice d'imputabilité de certaines dépenses en matière d'infractions aux lois de douane et accise, ainsi qu'à l'allocation de récompenses en matière de recherche et de constatation de ces infractions'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juillet 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2019.

*

Op 7 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot invoeging van een overgangsbepaling in het koninklijk besluit van 12 november 2017 tot wijziging van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948 betreffende het dienstjaar waarop sommige uitgaven inzake inbreuken op de douane- en accijns wetten dienen aangerekend, zomede betreffende het toekennen van beloningen inzake opsporing en vaststelling van die inbreuken'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit, consacré par l'article 2 du Code civil. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Comme en atteste la lettre de la Ministre du Budget du 27 septembre 2018, le projet examiné tend à rétablir un fondement légal qui avait été supprimé par l'abrogation de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 17 août 1948 'relatif à l'exercice d'imputabilité de certaines dépenses en matière d'infractions aux lois de douane et accise, ainsi qu'à l'allocation de récompenses en matière de recherche et de constatation de ces infractions', opérée par l'arrêté royal du 12 novembre 2017 'modifiant l'arrêté du Régent du 17 août 1948 relatif à l'exercice d'imputabilité de certaines dépenses en matière d'infractions aux lois de douane et accise, ainsi qu'à l'allocation de récompenses en matière de recherche et de constatation de ces infractions', entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Afin de pouvoir octroyer, selon les conditions déterminées par l'article 1/1 en projet (article 1^{er} du projet), des récompenses pour des prestations effectuées avant le 1^{er} janvier 2018, il est nécessaire de faire rétroagir l'arrêté en projet. La rétroactivité est donc admissible sous la réserve que les mots « aux conditions applicables le 31 décembre 2017 », qui figurent à l'article 1/1, *in fine*, en projet, soient compris comme renvoyant à des conditions qui pouvaient être régulièrement adoptées à cette date¹ et non à des conditions qui éventuellement

¹ Au 31 décembre 2017, l'octroi des récompenses ne pouvait s'envisager que sur la base de règles déterminées par le ministre des Finances en exécution de l'article 2 de l'arrêté du Régent du 17 août 1948 'relatif à l'exercice d'imputabilité de certaines dépenses en matière d'infractions aux lois de douane et accise, ainsi qu'à l'allocation de récompenses en matière de recherche et de constatation de ces infractions'.

auraient été applicables jusqu'au 31 décembre 2017 en marge des prévisions de l'arrêté du Régent du 17 août 1948 ².

Dès lors que le projet examiné entend faire renaître rétroactivement l'article 2 de l'arrêté du Régent du 17 août 1948 comme fondement réglementaire de récompenses à octroyer pour la période révolue visée dans le projet, il conviendra que le ministre des Finances, si cela n'a jamais été fait, détermine les règles de leur allocation conformément à ce que prévoit l'article 2 de l'arrêté du Régent précité.

Par conséquent, il s'indique de remplacer les mots « aux conditions applicables le 31 décembre 2017 » par les mots « aux conditions qu'il détermine ».

*

² Sur cette question liée à la régularité de l'octroi des récompenses jusqu'au 31 décembre 2017, voir l'avis de l'Inspecteur des finances du 28 novembre 2018 joint au dossier transmis à la section de législation, selon lequel, « [i]n tegenstelling tot wat in voornoemd artikel 2 is bepaald, werden geen uitvoeringsregels door de Minister van Financien opgesteld, maar werd onmiddellijk (zonder voorafgaand besluit van de Minister van Financien) overgegaan tot het opstellen van een douane-instructie ».

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel, vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, is de niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen gebruikelijk. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

Zoals in de brief van de minister van Begroting van 27 september 2018 wordt bevestigd, strekt het voorliggende ontwerp ertoe een rechtsgrond te herstellen die geschrapt was als gevolg van het feit dat artikel 2 van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948 ‘betreffende het dienstjaar waarop sommige uitgaven inzake inbreuken op de douane- en accijns wetten dienen aangerekend, zomede betreffende het toekennen van beloningen inzake opsporing en vaststelling van die inbreuken’ opgeheven is bij het koninklijk besluit van 12 november 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948 betreffende het dienstjaar waarop sommige uitgaven inzake inbreuken op de douane- en accijns wetten dienen aangerekend, zomede betreffende het toekennen van beloningen inzake opsporing en vaststelling van die inbreuken’, dat op 1 januari 2018 in werking is getreden.

Om volgens de voorwaarden bepaald in het ontworpen artikel 1/1 (artikel 1 van het ontwerp) beloningen te kunnen toekennen voor werkzaamheden verricht voor 1 januari 2018, dient het ontworpen besluit terugwerkende kracht te krijgen. De terugwerkende kracht is dus aanvaardbaar op voorwaarde dat met de woorden “onder de voorwaarden van toepassing op 31 december 2017”, in het ontworpen artikel 1/1, *in fine*, de voorwaarden worden bedoeld die op die datum regelmatig konden zijn vastgesteld¹ en niet de voorwaarden die tot 31 december 2017

¹ Op 31 december 2017 was de toekenning van de beloningen alleen mogelijk op basis van de regels vastgesteld door de minister van Financiën, met toepassing van artikel 2 van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948 ‘betreffende het dienstjaar waarop sommige uitgaven inzake inbreuken op de douane- en accijns wetten dienen aangerekend, zomede betreffende het toekennen van beloningen inzake opsporing en vaststelling van die inbreuken’.

eventueel van toepassing waren buiten het kader van de bepalingen van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948.²

Aangezien het voorliggende ontwerp ertoe strekt dat artikel 2 van het besluit van de Regent van 17 augustus 1948 met terugwerkende kracht opnieuw uitwerking krijgt als reglementaire grond voor toe te kennen beloningen voor de verstreken periode waarvan sprake in het ontwerp, dient de minister van Financiën, indien hij dat nog niet eerder heeft gedaan, de regels voor de toekenning van die beloningen vast te stellen overeenkomstig het bepaalde van artikel 2 van het voornoemde besluit van de Regent.

Het is bijgevolg wenselijk de woorden “onder de voorwaarden van toepassing op 31 december 2017” te vervangen door de woorden “onder de voorwaarden die hij vaststelt”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² Zie over de vraag of de beloningen tot 31 december 2017 regelmatig zijn toegekend het advies van de inspecteur van Financiën van 28 november 2018, dat zich in het dossier bevindt dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden. Dat advies stelt het volgende: “In tegenstelling tot wat in voornoemd artikel 2 is bepaald, werden geen uitvoeringsregels door de Minister van Financiën opgesteld, maar werd onmiddellijk (zonder voorafgaand besluit van de Minister van Financiën) overgegaan tot het opstellen van een douane-instructie”.