



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.071/1/V
van 11 augustus 2021

avis 70.071/1/V
du 11 août 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
programmawet van
21 juni 2021'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de la loi-programme
du 21 juin 2021'

Op 10 augustus 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de programmawet van 21 juni 2021'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Pierre BARRA en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 2021.

*

Le 10 août 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de la loi-programme du 21 juin 2021'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 11 août 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Pierre BARRA et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 août 2021.

*

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.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“het bedoelde hoofdstuk van de Programmawet zo snel mogelijk in werking moet treden, zodat er uitvoering kan worden gegeven aan de beslissing van de Ministerraad om overtreders te responsabiliseren via een administratieve toeslag die zal geheven worden op alle boetes die via het crossborder-platform geïnd worden zodat de administratieve verwerkingskosten die met deze boetes gepaard gaan, kunnen worden gedekt. De regering heeft de inwerkingtreding op budgettair vlak voorzien vanaf midden augustus. Alle technische voorbereidingen zijn daartoe al in stelling gebracht, alsook de mensen op de terrein, die deze wetgeving zullen moeten uitvoeren. Deze datum is dan ook al operationeel voorzien bij de politiediensten. Ook de implementatie van de IT-systemen is afgestemd op deze specifieke datum van inwerkingtreding, omdat deze systemen maar een aantal keren per jaar kunnen worden aangepast, gezien ze release gebonden zijn. Een volgende mogelijke release datum zou te laat zijn en zou daarbij ook nog eens grote aanpassingskosten met zich meebrengen bij politie en justitie. Daarbij zou de budgettaire impact voor de overheid heel groot worden.”

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.

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het enig hoofdstuk ‘Het opleggen van administratieve toeslagen voor misdrijven’ van titel 4 - Justitie van de programmawet van 21 juni 2021 in werking te stellen op 16 augustus 2021. Het ontworpen besluit zelf treedt in werking de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

4. Rechtsgrond wordt ontleend aan artikel 24 van de programmawet van 21 juni 2021 dat de Koning machtigt tot het bepalen van de datum van inwerkingtreding van het bedoelde hoofdstuk.

5. In het eerste lid van de aanhef moet de specifieke rechtsgrond worden vermeld, zijnde artikel 24 van de programmawet van 21 juni 2021. Eveneens omwille van de rechtszekerheid moet in artikel 1 van het ontwerp worden verduidelijkt dat het betreffende hoofdstuk het enig hoofdstuk van titel 4 van de programmawet van 21 juni 2021 is.

6. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het bedoelde hoofdstuk van de programmawet in werking treedt op 16 augustus 2021. Het tweede lid bepaalt dat het voorliggende besluit in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Gelet op de datum waarop de Raad van State om advies wordt verzocht en gelet op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht, is het niet uitgesloten dat de datum van bekendmaking van het ontwerpbesluit in het *Belgisch Staatsblad* valt na de voorziene datum van inwerkingtreding van de bepalingen van de programmawet. Dit zou tot gevolg hebben dat de bepalingen van de programmawet met terugwerkende kracht met ingang van 16 augustus 2021 uitwerking zouden hebben.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg 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.¹

Het enig hoofdstuk van titel 4 van de programmawet van 21 juni 2021 houdt het opleggen van nieuwe administratieve toeslagen in. Ongeacht de precieze juridische aard van deze toeslagen, moet vastgesteld worden dat het opleggen van deze toeslagen met terugwerkende kracht niet zou kunnen worden aanvaard.

De stellers van het ontwerpbesluit zullen er dus over moeten waken dat het ontwerpbesluit ten allerlaatste op 15 augustus 2021 in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Indien dit niet mogelijk is, zal de datum van inwerkingtreding van het enig hoofdstuk van titel 4 van de programmawet van 21 juni 2021 moeten worden aangepast.

*

¹ 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.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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.

Dans la demande d'avis, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« het bedoelde hoofdstuk van de Programmawet zo snel mogelijk in werking moet treden, zodat er uitvoering kan worden gegeven aan de beslissing van de Ministerraad om overtreders te responsabiliseren via een administratieve toeslag die zal geheven worden op alle boetes die via het crossborder-platform geïnd worden zodat de administratieve verwerkingskosten die met deze boetes gepaard gaan, kunnen worden gedekt. De regering heeft de inwerkingtreding op budgettair vlak voorzien vanaf midden augustus. Alle technische voorbereidingen zijn daartoe al in stelling gebracht, alsook de mensen op de terrein, die deze wetgeving zullen moeten uitvoeren. Deze datum is dan ook al operationeel voorzien bij de politiediensten. Ook de implementatie van de IT-systemen is afgestemd op deze specifieke datum van inwerkingtreding, omdat deze systemen maar een aantal keren per jaar kunnen worden aangepast, gezien ze release gebonden zijn. Een volgende mogelijke release datum zou te laat zijn en zou daarbij ook nog eens grote aanpassingskosten met zich meebrengen bij politie en justitie. Daarbij zou de budgettaire impact voor de overheid heel groot worden ».

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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de mettre en vigueur le 16 août 2021 le chapitre unique « L'imposition de redevances administratives pour des infractions » du titre 4 – Justice de la loi-programme du 21 juin 2021. L'arrêté en projet proprement dit entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

4. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 24 de la loi-programme du 21 juin 2021, qui habilite le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur du chapitre visé.

5. Le premier alinéa du préambule doit mentionner le fondement juridique spécifique, à savoir l'article 24 de la loi-programme du 21 juin 2021. Également dans un souci de sécurité juridique, l'article 1^{er} du projet doit préciser que le chapitre concerné est le chapitre unique du titre 4 de la loi-programme du 21 juin 2021.

6. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet dispose que le chapitre visé de la loi-programme entre en vigueur le 16 août 2021. L'alinéa 2 prévoit que l'arrêté à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Compte tenu de la date à laquelle le Conseil d'État est saisi de la demande d'avis et de celle à laquelle le présent avis est donné, il n'est pas exclu que la date de publication du projet d'arrêté au *Moniteur belge* soit postérieure à la date d'entrée en vigueur prévue des dispositions de la loi-programme. Il en résulterait que les dispositions de la loi-programme rétroagiraient au 16 août 2021.

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, dans une mesure 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 général¹.

Le chapitre unique du titre 4 de la loi-programme du 21 juin 2021 prévoit d'imposer de nouvelles redevances administratives. Indépendamment de la nature juridique précise de ces redevances, force est de constater que l'imposition rétroactive de ces redevances ne pourrait pas être admise.

Les auteurs du projet d'arrêté devront donc veiller à ce que celui-ci soit publié au *Moniteur belge* au plus tard le 15 août 2021. Si tel n'est pas possible, il y aura lieu d'adapter la date d'entrée en vigueur du chapitre unique du titre 4 de la loi-programme du 21 juin 2021.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : 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.