



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.273/1
van 21 mei 2026

avis 79.273/1
du 21 mai 2026

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de bijlagen van het koninklijk besluit van 17 december 1998 waarbij het opmaken van een maandelijkse statistiek van de bedrijvigheid in de burgerlijke en utiliteitsbouw en de grond-, water- en wegenbouw wordt voorgeschreven'

un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les annexes de l'arrêté royal du 17 décembre 1998 prescrivant l'établissement d'une statistique mensuelle de l'activité dans l'industrie du bâtiment et du génie civil'

Op 24 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de bijlagen van het koninklijk besluit van 17 december 1998 waarbij het opmaken van een maandelijks statistiek van de bedrijvigheid in de burgerlijke en utiliteitsbouw en de grond-, water- en wegenbouw wordt voorgeschreven’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 mei 2026.

*

Le 24 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Economie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant les annexes de l'arrêté royal du 17 décembre 1998 prescrivant l'établissement d'une statistique mensuelle de l'activité dans l'industrie du bâtiment et du génie civil’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 mai 2026. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mai 2026.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit van de federale minister van Economie (hierna: de minister) strekt tot vervanging van de bijlagen 1, 2 en 3 bij het koninklijk besluit van 17 december 1998 ‘waarbij het opmaken van een maandelijks statistiek van de bedrijvigheid in de burgerlijke en utiliteitsbouw en de grond-, water- en wegenbouw wordt voorgeschreven’ door de bijlagen bij het ontwerp (artikel 1 van het ontwerp) en heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2026 (artikel 2).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het in het vierde lid van de aanhef vermelde artikel 6 van het koninklijk besluit van 17 december 1998, naar luid waarvan de bijlagen bij dit besluit kunnen worden gewijzigd door de minister die de statistiek onder zijn bevoegdheid heeft, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de in het derde lid van de aanhef vermelde artikelen 1^{quinquies} en 16, eerste en tweede lid, van de wet van 4 juli 1962 ‘betreffende de openbare statistiek’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2026.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Gevraagd om in het licht hiervan de terugwerkende kracht te verantwoorden, antwoordde de gemachtigde:

“Statbel (la Direction générale Statistique – Statistics Belgium) fournit des statistiques sur la situation économique du secteur de la construction en Belgique aux entreprises, aux fédérations professionnelles, aux autorités régionales et fédérales ainsi qu’aux instances européennes. Dans ce cadre, Statbel réalise une enquête mensuelle auprès d’entreprises du secteur de la construction.

La réforme envisagée poursuit l'objectif de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises en simplifiant l'enquête. D'une part, en procédant à une réduction de l'échantillonnage des entreprises visées par l'enquête sans altérer les critères de qualité. D'autre part en simplifiant la méthode de calcul en se basant sur le code NACE principal de l'entreprise.

Afin d'assurer la continuité des travaux du service public et en vue de garantir la sécurité juridique de l'enquête, il importe que cette modification opère dès le 1er janvier 2026. Cette rétroactivité n'affecte aucune situation acquise, au contraire puisqu'elle réduit la charge administrative pesant sur les entreprises.”

4.1. Uit dit antwoord blijkt niet waarom de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling *in concreto* noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienst en het waarborgen van de rechtszekerheid.

4.2. De gemachtigde stelt verder dat de ontworpen regeling geen verkregen situaties aantast en de administratieve lasten voor de ondernemingen vermindert, maar dat verklaart nog niet de noodzaak van de terugwerkende kracht.

Op grond van de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 17 december 1998 ontvangen de personen die de inlichtingen moeten verstrekken maandelijks van het Nationaal Instituut voor de Statistiek de nodige vragenformulieren, die voor de achtste van de maand volgend op deze waarop de inlichtingen betrekking hebben aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek moeten worden toegezonden.

De fictie van de terugwerkende kracht is bijgevolg niet werkzaam voor de maanden waarvoor de inlichtingen al aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek moesten worden toegezonden, via de vragenformulieren opgesteld in overeenstemming met de vigerende regeling.

Het zou slechts anders zijn als de vragenformulieren al sinds 1 januari 2026 zouden zijn aangepast aan de ontworpen regeling, in welk geval de terugwerkende kracht noodzakelijk zou zijn om een feitelijke praktijk te regulariseren zonder dat daarbij een bijkomende last wordt opgelegd aan de ondernemingen. Enkel in dat geval zou de terugwerkende kracht noodzakelijk kunnen worden geacht voor de continuïteit en de goede werking van het bestuur. Dat blijkt echter niet uit de toelichting van de gemachtigde.

4.3. Onder voorbehoud van wat werd opgemerkt in de vorige alinea moet bijgevolg worden afgezien van de terugwerkende kracht.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel du ministre fédéral de l'Économie (ci-après : le ministre), soumis pour avis, a pour objet de remplacer les annexes 1, 2 et 3 de l'arrêté royal du 17 décembre 1998 'prescrivant l'établissement d'une statistique mensuelle de l'activité dans l'industrie du bâtiment et du génie civil' par les annexes jointes au projet (article 1^{er} du projet) et il produit ses effets le 1^{er} janvier 2026 (article 2).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6 de l'arrêté royal du 17 décembre 1998, mentionné au quatrième alinéa du préambule, aux termes duquel les annexes à cet arrêté peuvent être modifiées par le Ministre ayant la statistique dans ses attributions, lequel article trouve à son tour un fondement juridique dans les articles 1^{er}*quinquies* et 16, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique', mentionnés au troisième alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2026.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Invité à justifier l'effet rétroactif au regard de ce qui précède, le délégué a répondu ce qui suit :

« Statbel (la Direction générale Statistique – Statistics Belgium) fournit des statistiques sur la situation économique du secteur de la construction en Belgique aux entreprises, aux fédérations professionnelles, aux autorités régionales et fédérales ainsi qu'aux instances européennes. Dans ce cadre, Statbel réalise une enquête mensuelle auprès d'entreprises du secteur de la construction.

La réforme envisagée poursuit l'objectif de réduire la charge administrative pesant sur les entreprises en simplifiant l'enquête. D'une part, en procédant à une réduction de l'échantillonnage des entreprises visées par l'enquête sans altérer les critères de qualité. D'autre part en simplifiant la méthode de calcul en se basant sur le code NACE principal de l'entreprise.

Afin d'assurer la continuité des travaux du service public et en vue de garantir la sécurité juridique de l'enquête, il importe que cette modification opère dès le 1^{er} janvier 2026. Cette rétroactivité n'affecte aucune situation acquise, au contraire puisqu'elle réduit la charge administrative pesant sur les entreprises ».

4.1. Il ne ressort pas de cette réponse en quoi l'effet rétroactif du dispositif en projet est concrètement nécessaire pour la continuité du service public et pour garantir la sécurité juridique.

4.2. Le délégué indique ensuite que le dispositif en projet n'affecte aucune situation acquise et réduit la charge administrative pesant sur les entreprises, mais cela ne justifie pas pour autant la nécessité de la rétroactivité.

En vertu des articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 17 décembre 1998, les personnes qui doivent fournir les renseignements, reçoivent mensuellement de l'Institut national de Statistique les questionnaires nécessaires, qui doivent être renvoyés à l'Institut national de Statistique au plus tard le 8 du mois suivant celui sur lequel portent les renseignements.

La fiction de la rétroactivité est par conséquent inopérante pour les mois pour lesquels les renseignements ont déjà dû être envoyés à l'Institut national de Statistique, via les questionnaires établis conformément à la réglementation en vigueur.

Il n'en serait autrement que si les questionnaires avaient déjà été adaptés au dispositif en projet depuis le 1^{er} janvier 2026, auquel cas la rétroactivité serait nécessaire pour régulariser une pratique concrète sans imposer de charge supplémentaire aux entreprises. Ce n'est que dans ce cas que l'effet rétroactif pourrait être réputé nécessaire pour la continuité et le bon fonctionnement de l'administration. Cela ne ressort cependant pas des explications du délégué.

4.3. Sous réserve des observations formulées au paragraphe précédent, il convient dès lors de renoncer à la rétroactivité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC