



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.628/4
du 26 janvier 2022

advies 70.628/4
van 26 januari 2022

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant confirmation de l’arrêté royal du [DATE] relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d’installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l’année civile 2022’

een voorontwerp van wet ‘tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van [DATUM] betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2022’

Le 6 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant confirmation de l'arrêté royal du [DATE] relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 janvier 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2022.

*

Op 6 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van [DATUM] betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2022'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2022.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de confirmer l'arrêté royal, de date inconnue et qui n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*, 'relatif à la contribution aux frais de fonctionnement, de personnel et d'installation de la Commission des jeux de hasard due par les titulaires de licence de classe A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 et G2 pour l'année civile 2022', dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2022.

Dans son arrêt n° 42/2018 du 29 mars 2018 annulant l'article 2.12.3 de la loi du 12 juillet 2016 'contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2016', sur les recours introduits par l'union professionnelle « Belgian Gaming Association » et par la SA « Casino de Spa » et autres, la Cour constitutionnelle a fait valoir ce qui suit :

« B.20. Il ressort d'un audit de la Cour des comptes que, d'une part, eu égard au caractère purement forfaitaire des contributions et au nombre prévisible des titulaires d'une licence, les recettes du fonds de la Commission des jeux de hasard sont prévisibles et que, d'autre part, les réelles possibilités d'affectation du fonds sont systématiquement limitées, ce qui aboutit à des excédents considérables (rapport de la Cour des comptes du 2 mai 2013 concernant le fonctionnement de la Commission des jeux de hasard, www.ccrek.be).

B.21. La disposition attaquée désaffecte des moyens financiers du fonds de la Commission des jeux de hasard et les ajoute aux ressources générales de l'autorité fédérale. Dès lors, ces moyens, qui proviennent directement des contributions des titulaires d'une licence, ne sont plus affectés au service public pour lequel elles ont été spécifiquement perçues.

B.22. L'ampleur de cette désaffectation des moyens en question et de la réaffectation de ces moyens fait apparaître que la contribution perçue par l'autorité fédérale va bien au-delà de la couverture des frais de fonctionnement effectifs de la Commission des jeux de hasard et qu'il n'existe dès lors plus de rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

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

Le législateur compétent doit en effet veiller à ne pas perturber ce rapport raisonnable. Il ne peut toutefois être mis fin à cette disproportion en réaffectant les moyens disponibles hors du fonds de la Commission des jeux de hasard et en les ajoutant aux ressources générales du Trésor. La contribution acquiert, du fait qu'une part considérable est désaffectée, le caractère d'un impôt. Ainsi qu'il ressort du B.17.1 et du B.17.2, le législateur fédéral, agissant à la majorité simple, n'est toutefois, en l'espèce, compétent que pour établir une rétribution et non un impôt. Pour cette raison, le premier moyen dans les deux affaires est fondé dans cette mesure et la disposition attaquée doit être annulée ».

À la lumière de cette jurisprudence, il ne peut pas être tenu pour acquis que les montants qui sont prévus par l'arrêté royal soumis à confirmation législative peuvent être considérés comme reflétant de manière raisonnable le cout ou la valeur du service fourni et que, partant, ils ne constituent pas un impôt qu'il n'appartient ni au Roi, ni au législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire, d'adopter.

Dès lors, et comme cela ressort aussi des avis respectifs de l'Inspection des finances et de la Commission des jeux de hasard, les montants que prévoit le dispositif de l'arrêté royal à confirmer feront l'objet d'un réexamen global, en manière telle que la contribution perçue par l'autorité fédérale corresponde au montant nécessaire à la couverture des frais de fonctionnement effectifs de la Commission des jeux de hasard et qu'un rapport raisonnable existe effectivement entre le cout ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Article 2

En vertu de l'article 2 de l'avant-projet et conformément aux effets qui s'attachent à une confirmation législative, l'arrêté royal que l'avant-projet entend confirmer l'est « avec effet à la date de son entrée en vigueur ». En vertu de son article 3, cet arrêté royal est lui-même appelé à produire ses effets, de manière rétroactive, au 1^{er} janvier 2022. Il s'ensuit que la loi de confirmation, à l'instar de l'arrêté confirmé, produira également ses effets au 1^{er} janvier 2022.

Sur ce point, il est rappelé que la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Selon la Cour constitutionnelle, 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.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier la rétroactivité envisagée au regard de ces principes.

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende voorontwerp strekt tot bekrachtiging van het koninklijk besluit, van onbekende datum en nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, ‘betreffende de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de Kansspelcommissie verschuldigd door de houders van de vergunningen klasse A, A+, B, B+, C, E, F1, F1+, F2, G1 en G2 voor het burgerlijk jaar 2022’, waarvan de inwerkingtreding voorzien is op 1 januari 2022.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 42/2018 van 29 maart 2018, naar aanleiding van de beroepen ingesteld door de beroepsvereniging “Belgian Gaming Association” en door de nv “Casino de Spa” c.s., artikel 2.12.3 van de wet van 12 juli 2016 ‘houdende eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2016’ nietig verklaard. In dat arrest stelt het Hof het volgende:

“B.20. Uit een audit door het Rekenhof blijkt, enerzijds, dat gelet op de louter forfaitaire aard van de bijdragen en het voorspelbare aantal vergunninghouders, de ontvangsten in het fonds van de Kansspelcommissie voorspelbaar zijn en, anderzijds, dat de reële bestedingsmogelijkheden in het fonds systematisch worden beperkt, hetgeen tot aanzienlijke overschotten leidt (verslag van het Rekenhof van 2 mei 2013 betreffende de werking van de Kansspelcommissie, www.ccrek.be).

B.21. De bestreden bepaling onttrekt financiële middelen aan het fonds van de Kansspelcommissie en voegt die bij de algemene middelen van de federale overheid. Aldus worden die middelen die rechtstreeks uit de bijdragen van de vergunninghouders voortvloeien niet langer bestemd voor de overheidsdienst waarvoor zij specifiek werden geheven.

B.22. Uit de aanzienlijke omvang van die onttrekking van de bedoelde middelen aan de oorspronkelijke bestemming en de herbestemming ervan, blijkt dat de bijdrage die de federale overheid heft de werkelijke werkingskosten van de Kansspelcommissie in aanzienlijke mate overtreft en dat niet langer een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.

De bevoegde wetgever dient er inderdaad over te waken dat die redelijke verhouding niet wordt verstoord. Het herstel van die onredelijke verhouding kan evenwel niet worden bewerkstelligd door de beschikbare middelen van bestemming te veranderen buiten het fonds van de Kansspelcommissie en ze bij de algemene middelen van de Schatkist te

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

voegen. De bijdrage krijgt, doordat een aanzienlijk aandeel ervan onttrokken wordt aan zijn oorspronkelijke bestemming, de aard van een belasting. Zoals blijkt uit B.17.1 en B.17.2, is de federale wetgever, optredend bij gewone meerderheid, te dezen evenwel enkel bevoegd om een retributie, en geen belasting, in te stellen. Om die reden is het eerste middel in beide zaken in die mate gegrond en dient de bestreden bepaling te worden vernietigd.”

In het licht van die rechtspraak kan men niet als een vaststaand feit aannemen dat de bedragen bepaald bij het koninklijk besluit dat aan de wetgever ter bekrachtiging wordt voorgelegd, te beschouwen zijn als de redelijke weerspiegeling van de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en dat ze, bijgevolg, geen belasting vormen die noch de Koning, noch de federale wetgever handelend met een gewone meerderheid, dient vast te stellen.

Zoals dat ook blijkt uit de respectieve adviezen van de Inspectie van Financiën en van de Kansspelcommissie, moeten de bedragen waarin het dispositief van het te bekrachtigen koninklijk besluit voorziet, dan ook in hun geheel opnieuw worden onderzocht opdat de door de federale overheid geïnde bijdrage overeen zou stemmen met het bedrag dat nodig is om de effectieve werkingskosten van de Kansspelcommissie te dekken en er effectief een redelijke verhouding zou bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de bijdrageplichtige verschuldigd is.

BIJZONDERE OPMERKING

Artikel 2

Krachtens artikel 2 van het voorontwerp en overeenkomstig de gevolgen die verbonden zijn aan een bekrachtiging door de wetgever, zou het koninklijk besluit bij het voorontwerp worden bekrachtigd “met uitwerking op de dag van zijn inwerkingtreding”. Krachtens artikel 3 van dat koninklijk besluit zal dat besluit zelf met terugwerkende kracht uitwerking hebben op 1 januari 2022. Daaruit volgt dat de bekrachtigingswet, net als het bekrachtigde besluit, eveneens op 1 januari 2022 uitwerking zal hebben.

Op dat punt wordt eraan herinnerd dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Volgens het Grondwettelijk Hof 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. Terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien ze absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

De steller van het voorontwerp moet de overwogen terugwerking kunnen rechtvaardigen in het licht van die beginselen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET