



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71 798/2/V
du 10 août 2022

advies 71 798/2/V
van 10 augustus 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi-programme
du 10 février 1998 pour la
promotion de l’entreprise
indépendante’

een voorontwerp van wet
‘tot wijziging van de
programmawet van
10 februari 1998 tot
bevordering van het
zelfstandig ondernemerschap’

Le 1^{er} juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Digitalisation, chargé de la Simplification administrative, de la Protection de la vie privée, de la Régie des bâtiments et des Institutions culturelles fédérales, adjoint au Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 17 août 2022, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2022.

*

Op 1 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy, de Regie der gebouwen en de Federale Culturele Instellingen, toegevoegd aan de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 17 augustus 2022 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 4

L'article 4 prévoit que « La présente loi entre en vigueur le 1^{er} juillet 2022 ».

Le choix de cette date spécifique d'entrée en vigueur n'est pas expliqué dans l'exposé des motifs. Par contre, il ressort de celui-ci que l'avant-projet est lié à un projet d'arrêté royal « portant l'intégration des missions de simplification administrative dans le Service public fédéral Stratégie et Appui » pour lequel la section de législation a fait application de la procédure de laisser passer et qui porte le numéro de rôle 71.799/2/V.

Il en résulte deux conséquences :

– la première, c'est qu'il y a en effet lieu de prévoir la même date d'entrée en vigueur pour l'avant-projet à l'examen et pour le projet n° 71.799/2/V ;

– la seconde, dans l'hypothèse du maintien de la date du 1^{er} juillet 2022, il y a lieu de pouvoir justifier, pour l'ensemble des dispositions en projet, la rétroactivité qui en découle.

À cet égard, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle,

« 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 chacun 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 pour réaliser un objectif d'intérêt général.

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

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, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »¹.

La justification relative à la rétroactivité des dispositions de l'avant-projet sera reprise dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles qui seront complétés en conséquence.

*

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 4

Luidens artikel 4 “[treedt d]eze wet (...) in werking op 1 juli 2022”.

De keuze van die specifieke datum van inwerkingtreding wordt niet uitgelegd in de memorie van toelichting. Uit de memorie van toelichting blijkt daarentegen dat het voorontwerp samenhangt met een ontwerp van koninklijk besluit “houdende de Integratie van de opdrachten van administratieve vereenvoudiging in de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning” waarvoor de afdeling Wetgeving de overlaatprocedure toegepast heeft en dat het rolnummer 71.799/2/V draagt.

Dat heeft twee gevolgen:

- ten eerste dient er inderdaad bepaald te worden dat voorliggend voorontwerp en ontwerp nr. 71.799/2/V op dezelfde datum in werking treden;
- ten tweede, ingeval de datum van 1 juli 2022 behouden wordt, moet de daaruit voortvloeiende terugwerkende kracht verantwoord kunnen worden voor alle ontworpen bepalingen.

Wat dat betreft is, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof,

“de niet-retroactiviteit van wetten [...] een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

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

Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of 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 wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen geboden worden.”¹

De verantwoording betreffende de terugwerkende kracht van de bepalingen van het voorontwerp moet opgenomen worden in de memorie van toelichting of in de artikelsgewijze toelichting die dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijvoorbeeld: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.