RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.971/1/V
van 2 september 2024

avis 76.971/1/V
du 2 septembre 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de modaliteiten voor het gebruik van dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen ingesteld door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'

un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités d'utilisation de contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

Op 16 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege[*] verlengd tot 3 september 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de modaliteiten voor het gebruik van dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen ingesteld door de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 27 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 september 2024.

*

[*] 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 juni en 15 augustus.

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

Le 16 juillet 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit [*] jusqu'au 3 septembre 2024, sur un projet d'arrêté royal 'fixant les modalités d'utilisation de contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 27 août 2024. La chambre était composée de Koen MUYLLE, conseiller d'État, président, Tim CORTHAUT et Frédéric VANNESTE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2024.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 juin au 15 août.

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de modaliteiten (lees: nadere regels) voor het gebruik van dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen, ingesteld door de wet van 15 april 1994 'betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende straling voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle' (hierna: de FANC-wet), alsook de gegevens die dergelijke dwangbevelen moeten bevatten, te bepalen (artikel 1 van het ontwerp).

De directeur-generaal van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle of zijn gemachtigde wordt aangeduid als de persoon die de dwangbevelen uitstuurt, uitvaardigt en uitvoerbaar maakt (artikel 2).

De datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit is de dag waarop het besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (artikel 3).

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

RECHTSGROND

4.1. Voor artikel 1 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), in samenhang gelezen met – het niet in de aanhef vermelde – artikel 10*sexies*, § 4, derde lid, en – het wel in de aanhef vermelde – artikel 30*bis*, § 4, van de FANC-wet.[1]

In artikel 1 van het ontwerp is sprake van "[h]et dwangbevel". Gelet op artikel 10*sexies*, § 4, derde lid, van de FANC-wet vallen niet enkel de dwangbevelen voor heffingen verschuldigd bij de voornoemde wet, waarop artikel 30*bis*, § 4, van de FANC-wet betrekking heeft, hieronder, maar ook de invordering van dwangsommen bij dwangbevel.[2] Artikel 10*sexies*, § 4, derde lid, van de FANC-wet,[3] in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet, strekt artikel 1 van het ontwerp dan ook eveneens tot rechtsgrond voor zover hiermee de nadere regels en de inhoud van de dwangbevelen voor het invorderen van dwangsommen worden geviseerd.

4.2. Artikel 2 van het ontwerp vindt rechtsgrond in het tevens in de aanhef vermelde artikel 30*bis*, § 5, van de FANC-wet,[4] alsook in artikel 10*sexies*, § 4, derde lid, van dezelfde wet, in samenhang gelezen met artikel 108 van de Grondwet.

VORMVEREISTEN

5.1. Artikel 1 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens, inzonderheid doordat het dwangbevel de naam en voornaam en het adres van de schuldenaar (2°) en de reden of oorzaak van de schuld (4°) dient te bevatten.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)' (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van diezelfde verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

---

[1] Artikel 30*bis*, § 4, van de FANC-wet bepaalt dat de heffingen verschuldigd bij deze wet bij dwangbevel worden ingevorderd, en dat deze dwangbevelen bij deurwaardersexploot worden betekend.

[2] Deze lezing vindt bevestiging in het opschrift van het ontwerp, dat verwijst naar "(…) dwangbevelen bij de invordering van heffingen en dwangsommen ingesteld door de wet van 15 april 1994 (…)", en werd ook bevestigd door de gemachtigde.

[3] Volgens die bepaling worden de bestuurlijke dwangsommen "geïnd en ingevorderd overeenkomstig artikel 30*bis*, §§ 4 en 5, ten voordele van het Agentschap".

[4] Artikel 30*bis*, § 5, van de FANC-wet bepaalt dat de Koning de personen aanwijst die de dwangbevelen uitsturen, uitvaardigen en uitvoerbaar maken.

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

5.2. Bevraagd over de redenen waarom geen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd ingewonnen, stelde de gemachtigde:

> "Aangezien het Agentschap reeds over de vermelde persoonsgegevens beschikt en er hiervoor reeds een wettelijk kader bestaat, zijn wij van oordeel dat een verzoek tot advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit niet dienstig zou zijn. Daarnaast maakt het een gegevensverwerking uit die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Als u van oordeel zou zijn, dat een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit toch opportuun is, zullen wij de Gegevensbeschermingsautoriteit hierom verzoeken. Aanvullend wensen wij u op de hoogte te brengen dat in navolging van uw advies 75.975/16, er gewerkt wordt aan een meer sluitend wettelijk kader wat betreft de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap."

Het gegeven dat het Agentschap reeds over de persoonsgegevens beschikt en de verwerking zou geschieden voor de vervulling van een taak van algemeen belang, neemt niet weg dat het opnemen daarvan in het dwangbevel een nieuwe maatregel in verband met de verwerking van die gegevens uitmaakt, waarover de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies dient te worden verzocht.

5.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,[5] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het tweede lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 10*sexies*, § 4, van de FANC-wet.

Artikel 1

7. In plaats van "kalenderdagen" schrijve men "dagen".[6]

Artikel 3

8. Luidens artikel 3 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

[5] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 95, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

De gemachtigde lichtte deze inwerkingtredingsbepaling als volgt toe:

"Het betreft een regeling die enkel van toepassing is op het Agentschap. Burgers en andere rechtsonderhorigen moeten zich niet voorbereiden op deze regeling. Binnen het Agentschap zijn de betrokkenen op de hoogte."

Uit die toelichting blijkt echter niet dat er sprake is van bijzondere redenen die de onmiddellijke inwerkingtreding van het ontworpen besluit noodzakelijk maken. Het feit dat de regeling zich richt tot het Agentschap betekent bovendien niet dat die geen gevolgen zou hebben voor de burgers en ondernemingen tot wie de dwangbevelen worden gericht.

Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, moet artikel 3 worden weggelaten.

*

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités d'utilisation de contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire' (ci-après : la loi AFCN), ainsi que les données que doivent contenir pareilles contraintes (article 1er du projet).

Le directeur général de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire ou son délégué est désigné en qualité de personne chargée d'envoyer, de décerner et de rendre exécutoires les contraintes (article 2).

La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est le jour de la publication de ce dernier au Moniteur belge (article 3).

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'article 1er du projet peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 10*sexies*, § 4, alinéa 3 – qui n'est pas mentionné dans le préambule – et l'article 30*bis*, § 4, de la loi AFCN – bel et bien mentionné dans le préambule [1].

L'article 1er du projet fait mention de « [l]a contrainte ». Eu égard à l'article 10*sexies*, § 4, alinéa 3, de la loi AFCN, on entend par là non seulement les contraintes pour des taxes dues en vertu de la loi précitée, sur lesquelles porte l'article 30*bis*, § 4, de la loi AFCN, mais aussi le recouvrement d'astreintes par contrainte [2]. L'article 10*sexies*, § 4, alinéa 3, de la loi AFCN [3], combiné avec l'article 108 de la Constitution, procure dès lors lui aussi un fondement juridique à l'article 1er du projet, pour autant que soient ainsi visés les modalités et le contenu des contraintes visant le recouvrement d'astreintes.

4.2. L'article 2 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 30*bis*, § 5, de la loi AFCN [4], également mentionné dans le préambule, ainsi que dans l'article 10*sexies*, § 4, alinéa 3, de la même loi, combinés avec l'article 108 de la Constitution.

FORMALITÉS

5.1. L'article 1er du projet règle le traitement de données à caractère personnel, en particulier dans la mesure où la contrainte doit contenir les nom et prénom et l'adresse du débiteur (2°) ainsi que la raison ou l'origine de la dette (4°).

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : RGPD), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce même règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. Par conséquent, l'avis de l'Autorité de protection des données devra encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

---

[1] L'article 30*bis*, § 4, de la loi AFCN dispose que les taxes dues en vertu de cette loi sont récupérées par voie de contrainte et que ces contraintes sont signifiées par exploit d'huissier.

[2] Cette lecture est confirmée par l'intitulé du projet qui fait référence à des « […] contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 […] », et a également été confirmée par le délégué.

[3] Selon cette disposition, les astreintes administratives sont « perçues et recouvrées conformément à l'article 30*bis*, §§ 4 et 5, au profit de l'Agence ».

[4] L'article 30*bis*, § 5, de la loi AFCN dispose que le Roi désigne les personnes chargées d'envoyer, de décerner et de rendre exécutoires les contraintes.

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

5.2. Interrogé sur les motifs pour lesquels l'avis de l'Autorité de protection des données n'a pas été recueilli, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Aangezien het Agentschap reeds over de vermelde persoonsgegevens beschikt en er hiervoor reeds een wettelijk kader bestaat, zijn wij van oordeel dat een verzoek tot advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit niet dienstig zou zijn. Daarnaast maakt het een gegevensverwerking uit die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Als u van oordeel zou zijn, dat een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit toch opportuun is, zullen wij de Gegevensbeschermingsautoriteit hierom verzoeken. Aanvullend wensen wij u op de hoogte te brengen dat in navolging van uw advies 75.975/16, er gewerkt wordt aan een meer sluitend wettelijk kader wat betreft de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap ».

Le fait que l'Agence dispose déjà des données à caractère personnel et que le traitement serait destiné à l'exécution d'une mission d'intérêt général ne change rien au fait que leur inscription dans la contrainte constitue une nouvelle mesure en matière de traitement de ces données, concernant laquelle l'avis de l'Autorité de protection des données doit être sollicité.

5.3. Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [5], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le deuxième alinéa du préambule devra être complété par une référence à l'article 10*sexies*, § 4, de la loi AFCN.

Article 1er

7. On écrira « jours » au lieu de « jours calendrier » [6].

Article 3

8. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

[5] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 95, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvstconsetat.be).

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡

Le délégué a commenté cette disposition d'entrée en vigueur comme suit :

« Het betreft een regeling die enkel van toepassing is op het Agentschap. Burgers en andere rechtsonderhorigen moeten zich niet voorbereiden op deze regeling. Binnen het Agentschap zijn de betrokkenen op de hoogte ».

Il ne ressort toutefois pas de ce commentaire qu'il existe des motifs particuliers nécessitant l'entrée en vigueur immédiate de l'arrêté en projet. Le fait que le dispositif s'adresse à l'Agence ne signifie de surcroît pas que celui-ci n'aurait pas d'effets pour les citoyens et les entreprises auxquels les contraintes sont adressées.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 3 sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Koen MUYLLE

‡LW-AEJYLFDDB-HGJHBVT‡