KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 31e mei 1978 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot gedeeltelijk in-overeenstemming-brengen van het koninklijk besluit nr. 43 van 15 december 1934 betreffende de controle op de kapitalisatieondernemingen en van het koninklijk besluit nr. 225 van 7 januari 1936 tot reglementering van de hypothecaire leningen en tot inrichting van de controle op de ondernemingen van hypothecaire leningen, met de bepalingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, en tot intrekking van zekere artikels van de wet van 25 juni 1930 betreffende de controle op de levensverzekeringsondernemingen", heeft de 21e september 1978 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 31 mai 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "mettant partiellement en concordance l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 relatif au contrôle des sociétés de capitalisation et l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 réglementant les prêts hypothécaires et organisant le contrôle des entreprises de prêts hypothécaires, avec les dispositions de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, et abrogeant certains articles de la loi du 25 juin 1930 relative au contrôle des entreprises d'assurances sur la vie", a donné le 21 septembre 1978 l'avis suivant :

Het ontwerp bevat twee soorten van bepalingen, de ene die een aantal artikelen van het koninklijk besluit nr. 43 van 15 december 1934 en van het koninklijk besluit nr. 225 van 7 januari 1936 wijzigen om ze aan te passen aan de wet van 9 juli 1975, de andere die artikel 22 en, voor zover zij nog gelding hebben, de artikelen 28 tot 32 van de wet van 25 juni 1930 opheffen.

Zoals uit het opschrift, de aanhef en de tekst van het ontwerp blijkt, is de aanpassing van genoemde koninklijke besluiten aan de wet van 9 juli 1975 slechts gedeeltelijk doorgevoerd. Zij beperkt zich, naar luid van een overweging in de aanhef, tot de procedure van aanvraag om toelating tot werking of tot inschrijving van bedoelde maatschappijen en tot de vormen die bij wijziging in werking of bij afstand en intrekking van toelating of inschrijving in acht dienen te worden genomen. Vraag is of een zodanige, beperkte aanpassing in een leesbare vorm zonder schending van de opdracht die bij artikel 67 van de wet van 9 juli 1975 aan de Koning is verleend, mogelijk is.

Vooreerst is genoemd artikel 67 in imperatieve zin gesteld; het gaat niet om een machtigingsbepaling waarbij aan de Koning de faculteit wordt gelaten een of andere wijziging in een wet of een wetskrachtige bepaling aan te brengen, doch wel om een opdrachtsbepaling. Hoewel de wet geen termijn vaststelt voor de uitvoering van haar artikel 67, ligt het voor de hand dat, om met de wil van de wetgever in overeenstemming te blijven, zulks binnen een redelijke termijn dient te geschieden.

.../...

Vervolgens is het zeer de vraag of de aanpassing van de bepalingen die de enkele vorm betreffen afscheidbaar is van die welke de voorwaarden ten gronde betreffen. Een voorbeeld mag dat verduidelijken. Met artikel 11 van het ontwerp wordt voor artikel 17 van het koninklijk besluit nr. 43 van 15 december 1934 een nieuwe tekst voorgesteld welke de weergave is van artikel 43 van de wet van 9 juli 1975 dat de vormen en voorwaarden bepaalt waarin de aan een onderneming verleende toelating kan worden ingetrokken. Dat artikel is vrij uitvoerig en precies. Bedoeld artikel sluit aan op artikel 5 van dezelfde wet dat de toelatingsvoorwaarden omschrijft. Welnu, op dat punt laat het ontwerp het desbetreffend artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 43 van 15 december 1934 vooralsnog onaangepast. Resultaat ervan is een moeilijk leesbare reglementering.

Ten slotte en vooral brengt een gedeeltelijke aanpassing, als aangekondigd in de aanhef, het toetsingsrecht van de rechter in het gedrang dat hem bij artikel 107 van de Grondwet is verleend en naar luid waarvan hij de besluiten onder meer van het centraal executief alleen toepast in zover zij met de wet overeenstemmen. Een gedeeltelijke aanpassing is inderdaad bij bepaling onvolmaakt. Wanneer dan blijkt dat vormen en voorwaarden, zoals trouwens door het ontwerp wordt aangetoond, moeilijk te scheiden zijn, ligt het voor de hand dat een gedeeltelijke aanpassing een hinder is bij de uitoefening van het bij de Grondwet gewaarborgde toetsingsrecht.

Vooral op grond van de laatste overweging is de Raad van State de mening toegedaan dat een gedeeltelijke aanpassing zoals in het ontwerp voorgesteld af te raden is en zelfs, in de mate dat het toetsingsrecht van de rechter in het gedrang wordt gebracht, met Grondwet en wet niet in overeenstemming is.

Le projet comporte deux sortes de dispositions, les unes modifiant certains articles de l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 et de l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 pour les adapter à la loi du 9 juillet 1975, les autres abrogeant l'article 22 et, pour autant qu'ils soient encore d'application, les articles 28 à 32 de la loi du 25 juin 1930.

Ainsi qu'il ressort de l'intitulé, du préambule et du dispositif du projet, l'adaptation desdits arrêtés royaux à la loi du 9 juillet 1975 ne sera que partielle. Selon le considérant, elle sera limitée à la procédure de demande d'autorisation de fonctionner ou d'inscription des sociétés en question et aux formes à observer en cas de modification dans le fonctionnement ou en cas de renonciation ou de retrait de l'autorisation ou de l'inscription. La question se pose de savoir si cette adaptation limitée peut être réalisée, en un texte lisible, sans méconnaître la mission que l'article 67 de la loi du 9 juillet 1975, a confiée au Roi.

Il y a tout d'abord que ledit article 67 est rédigé à la forme impérative; il ne s'agit pas d'une disposition d'habilitation qui laisse au Roi la faculté d'apporter telle ou telle modification à une loi ou à une disposition ayant force de loi, mais bien d'une disposition qui lui en fait mission. Bien que la loi n'ait pas fixé de délai pour l'exécution de son article 67, il est évident que, pour demeurer conforme à la volonté du législateur, cette exécution doit intervenir dans un délai raisonnable.

Ensuite, il est permis de se demander si l'adaptation des dispositions qui ne concernent que la forme peut être dissociée de celle des dispositions qui touchent les conditions de fond. Un exemple illustrera cette observation. L'article 11 du projet propose pour l'article 17 de l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 un nouveau texte qui reproduit

.../...

l'article 43 de la loi du 9 juillet 1975, lequel détermine les formes et les conditions dans lesquelles l'agrément accordé à l'entreprise peut être révoqué. Cet article, assez détaillé et précis, se rattache à l'article 5 de la même loi, qui définit les conditions d'agrément. Or, sur ce point, le projet s'abstient de procéder d'ores et déjà à l'adaptation de l'article 4 de l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934, qui est relatif au même objet. Il en résulte une réglementation dont la lecture est malaisée.

Enfin et surtout, l'adaptation partielle telle qu'annoncée dans le préambule compromet le droit de contrôle reconnu au juge par l'article 107 de la Constitution, aux termes duquel celui-ci n'applique les arrêtés, notamment ceux de l'exécutif central, qu'autant qu'ils sont conformes à la loi. Une adaptation partielle est déjà imparfaite par définition. S'il s'avère, en outre, que formes et conditions peuvent difficilement être dissociées, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs le présent projet, il devient évident que l'adaptation partielle fait obstacle à l'exercice du droit de contrôle juridictionnel garanti par la Constitution.

C'est essentiellement cette dernière considération qui amène le Conseil d'Etat à déconseiller l'adaptation partielle telle que proposée dans le projet, voire à la tenir pour non conforme à la Constitution et à la loi dans la mesure où elle compromet le droit de contrôle du juge.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier,
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

E. VAN VYVE. Ch. SMOLDERS.