22-05-1989
Vandemeulebroecke

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 3 mai 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant agrément d'un organisme financier, en application des arrêtés royaux des 17 août 1959 et 6 janvier 1971", a donné le 5 juin 1989 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 mei 1989 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende erkenning van een financieel organisme in toepassing van de koninklijke besluiten van 17 augustus 1959 en 6 januari 1971", heeft op 5 juni 1989 het volgend advies gegeven :

Par lettre du 2 mai 1989, le Ministre des Finances soumet à l'avis de la section de législation, un projet d'arrêté royal "portant agrément d'un organisme financier, en application des arrêtés royaux des 17 août 1959 et 6 janvier 1971". En annexe à la demande d'avis est jointe la copie de la notification aux membres du Gouvernement d'une décision du 24 mars 1989 du conseil des ministres, aux termes de laquelle "le projet (en question) sera soumis au Conseil d'Etat pour avis urgent sur le problème de la compétence de l'Etat en la matière".

+

+ +

En exécution de l'article 10 de l'arrêté royal du 17 août 1959 portant exécution de la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles et de l'arrêté royal du 6 janvier 1971 fixant certaines mesures provisoires d'exécution de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, l'arrêté royal en projet porte qu'une société déterminée, nommément désignée, est agréée pour consentir et gérer des crédits conformément aux arrêtés royaux précités.

En vertu de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat "hors les cas d'urgence spécialement motivés (...) les ministres et les membres

des Exécutifs communautaires ou régionaux soumettent à l'avis motivé de la section de législation le texte ... de projets d'arrêtés réglementaires (...)" (1).

Un arrêté n'est réglementaire au sens desdites lois qu'autant qu'il formule des règles juridiques stricto sensu, c'est-à-dire des dispositions générales, par opposition aux mesures purement individuelles prises à l'adresse d'un ou de plusieurs individus déterminés (2).

.../...

---

(1) L'expression "projets d'arrêtés réglementaires" a été substituée à celle de "projets d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires" par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette substitution n'a pas modifié la compétence de la section de législation mais a tendu plutôt à adapter la terminologie des lois coordonnées à la pratique (avis de la section de législation sur l'avant-projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés, déposé le 1er octobre 1979 sur le bureau du Sénat - doc., Sénat, sess. extr. 1979, n° 260/1, annexe, p. 15). Dans son avis sur le projet devenu la loi ordinaire de réformes institutionnelles, la section de législation n'a pas fait de nouvelle observation (doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 435/1, annexe, pp. 1-2) et on ne trouve pas dans les travaux préparatoires de l'article 18 de la loi du 9 août 1980, d'éléments qui permettraient d'attribuer au texte nouveau une portée différente de celle que, dans son avis du 11 juillet 1979, le Conseil d'Etat avait estimée conforme aux intentions des auteurs du projet.

(2) La jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'Etat est fixée en ce sens. C'est ainsi que dans un arrêt rendu en 1951, le Conseil d'Etat a déjà jugé que le législateur a eu en vue, dans l'article 2, alinéa 2, de la loi organique du Conseil d'Etat, actuel article 3 des lois coordonnées, les arrêtés royaux ou les arrêtés ministériels qui imposent des règles générales applicables à tous les citoyens ou à toutes les personnes ou à une catégorie de celles-ci et qui forment ainsi une législation dérivée et complémentaire (C.E., HOLEMANS, n° 869 du 8 mai 1951, R.J.D.A. 1951, p. 241, note Ch. Huberlant et R.W. 1950-1951, col. 1700, note Mertens de Wilmars).
La jurisprudence de la section de législation ne s'est pas écartée de cette conception, ainsi que le montrent les études consacrées à la compétence de cette section du Conseil d'Etat (voyez spécialement F. REMION, La compétence de la section de législation du Conseil d'Etat suivant sa jurisprudence, R.J.D.A., 1957, pp. 161-181, et, plus particulièrement, p. 163).

La conception du Conseil d'Etat qui voit dans le caractère normatif de l'arrêté le critère spécifique de sa nature réglementaire permet d'exclure de la notion d'arrêté réglementaire ceux qui ne formulent aucune règle (1).

Il en va ainsi des mesures d'agrément comme celle qui constitue l'objet de l'arrêté royal en projet : leur légalité n'a pas à être examinée préventivement par la section de législation (2) et la décision du 24 mars 1989 du conseil des ministres de soumettre le projet à la consultation du Conseil d'Etat "pour avis urgent sur le problème de la compétence de l'Etat en la matière" n'a pas eu pour effet de modifier les limites fixées aux attributions de la section de législation, à laquelle la loi n'a pas reconnu le pouvoir de prévenir tout excès éventuel de compétence (3).

.../...

(1) C.E., NOERENS, n° 14.768 du 24 mai 1971 suivant lequel l'arrêté attribuant une qualification à un institut déterminé en application d'une règle préexistante n'a pas le caractère d'un arrêté réglementaire, ce qui a motivé le rejet du recours contre ledit arrêté.

(2) Le pouvoir exécutif paraît avoir partagé cette opinion, puisque le préambule de l'arrêté royal du 10 juillet 1986 relatif à l'agrément des organismes privés de crédit dans le cadre des lois d'expansion économique (Moniteur belge, 6 août 1986) ne vise ni l'avis du Conseil d'Etat, ni l'urgence spécialement motivée sans laquelle la consultation de la section de législation sur les arrêtés réglementaires est obligatoire, au titre de formalité substantielle.

(3) Voyez l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987, qui porte lui aussi agrément d'organismes financiers dans le cadre des lois d'expansion économique de 1959 et 1970 (Moniteur Belge, 7 janvier 1988).

Abstraction faite de la nature des mesures envisagées, la section de législation n'est pas compétente pour donner un avis sur le problème de compétence des Régions que poserait l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

Met een brief van 2 mei 1989 legt de Minister van Financiën een ontwerp van koninklijk besluit "houdende erkenning van een financieel organisme in toepassing van de koninklijke besluiten van 17 augustus 1959 en 6 januari 1971" om advies aan de afdeling wetgeving voor. Als bijlage bij die adviesaanvraag is de kopie gevoegd van de kennisgeving aan de leden van de Regering van een beslissing van 24 maart 1989 van de Ministerraad, volgens welke het ontwerp in kwestie aan de Raad van State zal worden voorgelegd ter fine van een dringend advies over het probleem van de bevoegdheid van de Staat ter zake.

\+

\+ \+

Ingevolge artikel 10 van het koninklijk besluit van 17 augustus 1959 tot uitvoering van de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën, en ingevolge het koninklijk besluit van 6 januari 1971 houdende zekere voorlopige uitvoeringsmaatregelen van de wet van 30 december 1970 betreffende de economische expansie, stelt het ontworpen koninklijk besluit dat een bepaalde, bij name genoemde instelling wordt erkend om kredieten toe te kennen overeenkomstig de genoemde koninklijke besluiten.

Artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt als volgt : "Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid (...) onderwerpen de ministers en de leden van de Gemeenschaps-

of Gewestexecutieven aan het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle (...) ontwerpen van reglementaire besluiten (...)" (1).

Een besluit is pas reglementair in de zin van de genoemde wetten wanneer het rechtsregels stricto sensu, dat wil zeggen algemene bepalingen formuleert, dit in tegenstelling met de louter individuele maatregelen die ten aanzien van een of meer welbepaalde personen worden genomen (2).

.../...

---

(1) De uitdrukking "ontwerpen van reglementaire besluiten" is door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in de plaats gesteld van de uitdrukking "ontwerpen van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten". Die vervanging heeft de bevoegdheid van de afdeling wetgeving niet gewijzigd maar heeft veeleer tot doel gehad de terminologie van de gecoördineerde wetten aan de praktijk aan te passen (advies van de afdeling wetgeving over het voorontwerp van gewone gewest- en gemeenschapswet, dat op 1 oktober 1979 bij de Senaat ter tafel is gelegd - Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1979, nr. 260/1, bijlage, blz. 15). In zijn advies over het ontwerp dat de gewone wet tot hervorming der instellingen is geworden, heeft de afdeling wetgeving geen nieuwe opmerking gemaakt (Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, nr. 435/1, bijlage, blz. 1-2) en in de parlementaire voorbereiding van artikel 18 van de wet van 9 augustus 1980 zijn geen gegevens te vinden op basis waarvan aan de nieuwe tekst een andere betekenis zou kunnen worden gegeven dan die welke de Raad van State in zijn advies van 11 juli 1979 in overeenstemming had geacht met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

(2) De rechtspraak van de afdeling administratie van de Raad van State ligt in die zin vast. Zo heeft de Raad van State in een arrest van 1951 reeds geoordeeld dat de wetgever in artikel 2, tweede lid, van de wet houdende instelling van de Raad van State, thans artikel 3 van de gecoördineerde wetten, heeft gedoeld op de koninklijke besluiten of de ministeriële besluiten waarin algemene regels worden gesteld die toepasselijk zijn op alle burgers of op alle personen of op een categorie daarvan, en die aldus een afgeleide en aanvullende wetgeving vormen (Raad van State, HOLEMANS, nr. 869 van 8 mei 1951, R.J.D.A. 1951, blz. 241, noot Ch. Huberlant en R.W. 1950-1951, kol. 1700, noot Mertens de Wilmars). De rechtspraak van de afdeling wetgeving is van die opvatting niet afgeweken, zoals blijkt uit de studies die zijn gewijd aan de bevoegdheid van die afdeling van de Raad van State (zie in het bijzonder F. REMION, "La compétence de la section de législation du Conseil d'Etat suivant sa jurisprudence", R.J.D.A., 1957, blz. 161-181, en meer bepaald blz. 163).

De opvatting van de Raad van State volgens welke het normatieve karakter van een besluit wordt beschouwd als de specifieke maatstaf voor het reglementair zijn ervan, maakt het mogelijk de besluiten waarin geen enkele regel wordt geformuleerd, van het begrip "reglementair besluit" uit te sluiten (1).

Dat is het geval met de erkenningsmaatregelen, zoals die welke het onderwerp is van het ontworpen koninklijk besluit : de wettigheid ervan behoeft niet preventief te worden onderzocht door de afdeling wetgeving (2) en de beslissing van 24 maart 1989 van de Ministerraad om het ontwerp aan de Raad van State voor te leggen ter fine van een dringend advies over het probleem van de bevoegdheid van de Staat ter zake, heeft geen wijziging tot gevolg gehad van de perken die zijn gesteld aan de bevoegdheden van de afdeling wetgeving, waaraan de wet niet de competentie heeft verleend om elke mogelijke bevoegdheidsoverschrijding te voorkomen (3).

.../...

---

(1) Raad van State, NOERENS, nr. 14.768 van 24 mei 1971, volgens hetwelk het besluit waarbij met toepassing van een vooraf bestaande regel een kwalificatie wordt gegeven aan een bepaald instituut, niet het karakter heeft van een reglementair besluit, wat een reden was om het beroep tegen dat besluit te verwerpen.

(2) De uitvoerende macht lijkt die mening te hebben gedeeld aangezien in de aanhef van het koninklijk besluit van 10 juli 1986 betreffende de erkenning van de private kredietinstellingen in het kader van de economische expansiewetten (Belgisch Staatsblad, 6 augustus 1986), noch wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, noch naar het met bijzondere redenen omklede geval van dringende noodzakelijkheid, zonder hetwelk men verplicht is de afdeling wetgeving bij wijze van substantieel vormvereiste om advies te vragen over de reglementaire besluiten.

(3) Zie het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 5 november 1987, eveneens houdende erkenning van financiële instellingen in het kader van de wetten op de economische expansie van 1959 en 1970 (Belgisch Staatsblad, 7 januari 1988).

Afgezien van de aard van de geplande maatregelen, is de afdeling wetgeving niet bevoegd om een advies te geven over het probleem van de bevoegdheid van de Gewesten dat artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, eventueel zou doen rijzen.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.