

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 16 septembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit", a donné le 21 septembre 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 16 september 1993 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 17 juni 1991 tot organisatie van de openbare kredietsector en harmonisering van de controle en de werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen", heeft op 21 september 1993 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est "par les négociations actuellement en cours avec le candidat acheteur de la C.G.E.R."

\*

#### OBSERVATIONS GENERALES.

Comme l'indiquent le rapport au Roi et le préambule de l'arrêté en projet, celui-ci trouve sa base juridique dans l'article 100 de la loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières, aux termes duquel :

"Pour la réalisation des cessions prévues par les articles 98 et 99, le Roi peut par arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres :

(...)

- 2° modifier les dispositions relatives à la création, l'organisation, les missions, le fonctionnement, le financement, le contrôle, la dissolution et la liquidation des institutions publiques financières visées aux articles 98 et 99 ainsi que leurs filiales et sous-filiales de droit public et de toutes sociétés de droit public dans lesquelles elles détiennent des participations directes ou indirectes".

.../...

En vertu de l'article 101, § 2, de la même loi,

"Les arrêtés pris en vertu de ces pouvoirs peuvent abroger, compléter, modifier et remplacer les dispositions légales en vigueur ou y déroger".

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 22 juillet 1993 a précisé les contours de l'attribution de pouvoirs au Roi en ces termes :

"Comme il est impossible d'envisager de régler par la voie législative tous les éléments liés à la cession et à la restructuration au moins partielle des Institutions en cause, l'article 100 délègue au Roi des pouvoirs importants en vue de permettre la réalisation des cessions prévues par les articles 98 et 99. Il est évident que de nombreux problèmes devront être réglés soit pour les cessions elles-mêmes, soit pour en rendre l'exécution conforme aux objectifs de l'Etat.

(...)

Il y aura lieu (...) d'adapter la législation sur divers points intéressant directement les institutions en cause. On doit penser aux règles fixant, par exemple, le caractère incessible et nominatif de la participation de l'Etat dans la S.N.I.

Il sera nécessaire, dans certains cas, de modifier l'objet social, la composition et les compétences des organes sociaux, les mécanismes de financement et de garantie de la part des pouvoirs publics, les modalités de contrôle (...). Ces mesures pourront concerner aussi bien les institutions financières publiques visées au projet, mais aussi leurs éventuelles filiales ou sous-filiales de droit public" (1).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 762-1 (1992-1993), pp. 26-27.

Dans le bref délai lui imparti, le Conseil d'Etat se borne à vérifier le respect des limites fixées aux pouvoirs du Roi et formule, à cet égard, les observations suivantes.

Entrée en vigueur.

Sous la réserve d'exceptions précisées dans l'arrêté en projet, celui-ci entre en vigueur le 1er octobre 1993, en vertu de l'article 57 du projet. Cette règle d'entrée en vigueur n'est juridiquement admissible que si l'hypothèse prévue à l'article 99, 1<sup>o</sup>, de la loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières (à savoir la cession par la Caisse générale d'épargne et de retraite-Holding de tout ou partie des participations qu'elle détient dans le capital social de la Caisse générale d'épargne et de retraite-Banque et de la Caisse générale d'épargne et de retraite-Assurance) se réalise. Cette restriction devrait être énoncée dans l'arrêté en précisant, par exemple, que l'entrée en vigueur de l'arrêté dépendra de la réalisation de la cession des participations.

.../...

Dispositif.Article 19.

L'article 22, alinéa 3, en projet prévoit, d'une part, que la C.G.E.R.-Banque exerce les missions spéciales (1) "dont elle a été chargée avant le 1er octobre 1993" et, d'autre part, dans la phrase qui est ajoutée au même article en projet, que cette société "peut conclure avec l'Etat des protocoles de gestion réglant les conditions dans lesquelles la société continuera à exécuter ces missions spéciales".

Il résulte de ces deux textes une certaine incohérence. En effet, la C.G.E.R.-Banque doit continuer à exercer les missions spéciales dont elle est chargée, mais, d'autre part, elle pourrait refuser de conclure des protocoles de gestion pour régler les conditions dans lesquelles ces missions spéciales doivent être exécutées.

Il convient de remédier à cette incohérence.

En outre, le rapport au Roi doit exposer sommairement ce que sont les missions spéciales dont la C.G.E.R.-Banque a été chargée avant le 1er octobre 1993.

---

(1) Dans le rapport au Roi, il est précisé que, par "activités de banque" visées dans l'article 22, alinéa 3, il faut entendre "les missions spéciales" dont la Caisse générale d'épargne et de retraite-Banque est chargée.

Les observations valent également pour les articles 26 et 29 du projet qui concernent la C.G.E.R.-Assurance.

Articles 45, 48, 49, 54, 56 et 57, alinéas 2 et 3.

L'article 100 de la loi du 22 juillet 1993 n'habilite pas expressément le Roi à modifier le régime de garantie des dépôts en francs belges auprès des établissements publics de crédit. Cependant, le commentaire que l'exposé des motifs donne de cette disposition de la loi, et qui a été reproduit plus haut, autorise une interprétation des termes de l'article 100 incluant ce pouvoir.

Article 47.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'article modifie l'article 257, alinéa 1er, en remplaçant les mots "au statut réglementaire" par les mots "au statut existant au 1er octobre 1993".

En effet, l'article 257 règle, très précisément, la situation du personnel tant que des conventions collectives n'auront pas été conclues. En attendant celles-ci, c'est le statut réglementaire qui continue à s'appliquer.

.../...

Toutefois, le commentaire consacré à l'article 47 dans le rapport au Roi suivant lequel

"Le statut du personnel reste inchangé mais vaut désormais à titre de régime légal spécifique et non plus à titre de statut de droit administratif"

et les explications du fonctionnaire délégué déclarant que le statut du personnel, après la transformation des sociétés de droit public en sociétés de droit privé, deviendra un statut légal sui generis, sont de nature à créer la confusion alors que le texte actuel de l'article 257 est suffisant, ce que confirment, s'il en est besoin les travaux préparatoires de la loi du 22 juillet 1993 dans lesquels on peut lire :

"Au cours de la période transitoire, le statut du personnel en vigueur restera d'application" (1).

Il résulte de ce qui précède que, dans l'état actuel de l'article 257, alinéa 1er, il n'existe pas de vide juridique.

Le fonctionnaire délégué ayant ajouté que dans le cadre du régime légal spécifique "betwistingen niet meer vóór de Raad van State kunnen worden gebracht maar vóór de Arbeidsrechtbanken", le Conseil d'Etat considère, à cet égard, qu'il n'appartient pas au Roi de déterminer ce que sont les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier

---

(1) Doc. parl. Chambre, session 1992-1993, n° 1072/8, p. 64.

1973, ni de modifier les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'Etat.

Observations de légistique.

Préambule.

1. Il convient de citer, dans le préambule, la loi qui fait l'objet de modifications. Un alinéa 1er rédigé comme suit doit être ajouté :

"Vu la loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit, modifiée par la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit".

2. L'alinéa 1er, devenant l'alinéa 2, serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Vu la loi du 22 juillet 1993 portant des dispositions fiscales et financières, notamment les articles 99 et 100;".

-----

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval zijn die redenen "les négociations actuellement en cours avec le candidat acheteur de la C.G.E.R."

\*

#### ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontworpen besluit vindt, volgens het verslag aan de Koning en de aanhef van het besluit, zijn rechtsgrond in artikel 100 van de wet van 22 juli 1993 houdende fiscale en financiële bepalingen. Dat artikel luidt als volgt :

"Voor de totstandkoming van de in de artikelen 98 en 99 bepaalde overdrachten kan de Koning, bij koninklijke besluiten waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd :

(...)

- 2° de bepalingen wijzigen betreffende de oprichting, organisatie, taak, werkwijze, financiering, controle, ontbinding en vereffening van de openbare financiële instellingen vermeld in de artikelen 98 en 99, alsook van hun publiekrechtelijke filialen of subfilialen en van alle publiekrechtelijke vennootschappen waarin zij rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemingen bezitten".

Artikel 101, § 2, van dezelfde wet luidt als volgt :

.../...

"De krachtens deze bevoegdheden genomen besluiten kunnen de geldende wetsbepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen en vervangen of ervan afwijken".

De memorie van toelichting van het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 juli 1993, heeft in de volgende bewoordingen nader bepaald binnen welke grenzen aan de Koning bevoegdheden kunnen worden opgedragen :

"Aangezien alle aspecten verbonden aan de overdracht en de ten minste gedeeltelijke herstructurering van de betrokken instellingen, onmogelijk langs wetgevende weg kunnen worden geregeld, verleent artikel 100 aan de Koning ruime bevoegdheden om de overdracht bedoeld in de artikelen 98 en 99, mogelijk te maken. Uiteraard zullen nog talrijke problemen moeten worden opgelost, hetzij voor de overdrachten zelf, hetzij om de verwezenlijking ervan in overeenstemming te brengen met de doeleinden van de Staat.

(...)

(...) zal de wetgeving moeten worden aangepast op diverse punten die rechtstreeks verband houden met de betrokken instellingen. Men denke bijvoorbeeld aan de regels over de onoverdraagbaarheid en het nominatieve karakter van de staatsdeelneming in de N.I.M.

In sommige gevallen zal het noodzakelijk zijn om het doel van de vennootschap te wijzigen, alsook de samenstelling en de bevoegdheden van de vennootschapsorganen, de regelingen inzake financiering en waarborg door de overheid en de toezichtsregels. (...) Al deze maatregelen kunnen zowel slaan op de openbare financiële instellingen bedoeld in het ontwerp als op hun eventuele publiekrechtelijke dochters of kleindochters" (1).

---

(1) Gedr. St. Senaat, 762-1 (1992-1993), blz. 26-27.

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, bepaalt hij er zich toe na te gaan of de beperkingen die gesteld zijn op 's Konings bevoegdheden in acht genomen zijn en formuleert hij in dat opzicht de volgende opmerkingen.

Inwerkingtreding.

Onder voorbehoud van de uitzonderingen die nader zijn bepaald in het ontworpen besluit, treedt dit besluit krachtens artikel 57 van het ontwerp in werking op 1 oktober 1993. Die regel inzake de inwerkingtreding is alleen juridisch aanvaardbaar indien zich het geval voordoet waarin artikel 99, 1<sup>o</sup>, van de wet van 22 juli 1993 houdende fiscale en financiële bepalingen voorziet (namelijk de overdracht door de Algemene Spaar- en Lijfrentekas-Holding van alle of een deel van de deelnemingen die zij bezit in het maatschappelijk kapitaal van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas-Bank en de Algemene Spaar- en Lijfrentekas-Verzekeringen). Die beperking zou in het besluit moeten worden geformuleerd, door, bij voorbeeld, nader te bepalen dat de inwerkingtreding van het besluit zal afhangen van de totstandkoming van de overdracht van de deelnemingen.

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikel 19.

Het ontworpen artikel 22, derde lid, bepaalt enerzijds dat de A.S.L.K.-Bank het bankbedrijf (1) uitoefent "dat haar door of krachtens bijzondere wetten, vóór 1 oktober 1993, werd opgedragen" en anderzijds, in de zin die wordt toegevoegd aan hetzelfde ontworpen artikel, dat die vennootschap "met de Staat bestuursovereenkomsten (kan) sluiten die de voorwaarden regelen waaronder de vennootschap deze bijzondere opdrachten zal blijven vervullen".

Die twee teksten vertonen een bepaalde inconsistentie. De A.S.L.K.-Bank moet immers de bijzondere taken blijven uitoefenen die haar zijn opgedragen, maar, voorts, zou zij kunnen weigeren bestuursovereenkomsten te sluiten die de voorwaarden regelen waaronder die bijzondere taken moeten worden vervuld.

Die inconsistentie behoort te worden weggewerkt.

Bovendien moet in het verslag aan de Koning beknopt worden uiteengezet wat de bijzondere taken zijn die aan de A.S.L.K.-Bank werden opgedragen vóór 1 oktober 1993.

---

(1) In het verslag aan de Koning, wordt gepreciseerd dat het bankbedrijf bedoeld in het ontworpen artikel 22, derde lid, de bijzondere opdrachten betreft die aan de A.S.L.K.-Bank opgedragen zijn.

De opmerkingen gelden eveneens voor de artikelen 26 en 29 van het ontwerp, die betrekking hebben op de A.S.L.K.-Verzekeringen.

Artikelen 45, 48, 49, 54, 56 en 57, tweede en derde lid.

Artikel 100 van de wet van 22 juli 1993 verleent de Koning niet uitdrukkelijk machtiging om de regeling inzake de waarborg van de deposito's in Belgische franken bij de openbare kredietinstellingen te wijzigen. De commentaar die de memorie van toelichting verstrekt omtrent deze wetsbepaling en die hierboven is overgenomen, gedooft evenwel dat het bepaalde in artikel 100 aldus wordt uitgelegd dat die bevoegdheid wordt verleend.

Artikel 47.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom dit artikel in artikel 257, eerste lid, een wijziging aanbrengt waarbij de woorden "aan het bestuursrechtelijk statuut" vervangen worden door de woorden "aan het op 1 oktober 1993 bestaande statuut".

Artikel 257 regelt immers bepaaldelijk de toestand van de personeelsleden zolang geen collectieve overeenkomsten worden gesloten. In afwachting ervan blijft het bestuursrechtelijk statuut van toepassing.

.../...

In het verslag aan de Koning staat als commentaar op artikel 47 te lezen :

"Het statuut van het personeel blijft ongewijzigd maar geldt voortaan als een specifieke wettelijke regeling en niet meer als een statuut van bestuursrechtelijke aard".

Deze commentaar en de toelichtingen van de gemachtigde ambtenaar, die verklaard heeft dat het statuut van het personeel na de omvorming van de publiekrechtelijke maatschappijen tot privaatrechtelijke maatschappijen een wettelijk statuut sui generis wordt, kunnen evenwel verwarring doen ontstaan, terwijl de huidige tekst van artikel 257 genoegzaam is, wat zo nodig bevestigd wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 juli 1993, waarin te lezen staat :

"Tijdens de overgangsperiode blijft het huidige personeelsstatuut van toepassing" (1).

Uit het vorenstaande vloeit voort dat er bij de huidige lezing van artikel 257, eerste lid, geen juridisch vacuüm bestaat.

De gemachtigde ambtenaar heeft eraan toegevoegd dat in het kader van de specifieke wettelijke regeling "betwistingen niet meer vóór de Raad van State kunnen worden gebracht maar vóór de Arbeidsrechtbanken", zodat de Raad van State in dat verband beschouwt dat het niet aan de Koning toekomt om te bepalen wat wordt verstaan onder de adminis-

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1072/8, bl. 64.

tratieve overheden in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, noch om de respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken en van de Raad van State te wijzigen.

Wetgevingstechnische opmerkingen.

Aanhef.

1. In de aanhef moet de wet worden vermeld waarin wijzigingen worden aangebracht. Een eerste lid moet worden toegevoegd, luidende :

"Gelet op de wet van 17 juni 1991 tot organisatie van de openbare kredietsector en harmonisering van de controle en de werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen, gewijzigd bij de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen;"

2. Het zou beter zijn het eerste lid, dat het tweede lid wordt, als volgt te stellen :

"Gelet op de wet van 22 juli 1993 houdende fiscale en financiële bepalingen, inzonderheid op de artikelen 99 en 100;"

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,  
de Heren :

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,  
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN,  
Mevrouw :

greffier,  
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.