

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 13 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières et rapportant l'arrêté royal du 10 août 1998 modifiant l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières", a donné le 18 janvier 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 januari 1999 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 het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking en tot intrekking van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking", heeft op 18 januari 1999 het volgende advies gegeven :

1. La demande d'avis sollicite l'examen de la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas trois jours en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En vertu de cette disposition, un tel examen ne peut être sollicité que si la demande d'avis repose sur une urgence spécialement motivée.

Dans le cas d'espèce, elle est rédigée de la manière suivante :

"En vertu de l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la Cellule de Traitement des Informations Financières, chaque année, dans le courant du mois de décembre, la Cellule établit son budget pour l'année suivante. Le paragraphe 2 de l'article 12 de l'arrêté précité prévoit que les organismes et personnes visés versent à la cellule chaque année, avant le 1er mars 1998, une contribution fixe.

La loi du 10 août 1998 précitée a étendu le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 à de nouvelles catégories d'organismes ou de personnes. Cette inclusion de nouvelles professions dans le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 entraîne un accroissement sensible des tâches de la Cellule et nécessite en conséquence une extension de ses moyens financiers. Il est donc certain que le bon fonctionnement du dispositif préventif antiblanchiment serait mis en péril si la cellule ne pouvait établir son budget pour 1999 et si les contributions des nouveaux organismes et personnes visés ne pouvaient être perçues en 1999. En outre, les organismes et personnes visés par la loi doivent être fixés au plus tôt quant au montant de leur contribution aux frais de fonctionnement de la Cellule".

.../...

Il ressort de l'avis de l'inspecteur des finances ainsi que des explications fournies par la déléguée du ministre qu'en réalité un arrêté royal du 10 août 1998 modifiant l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la cellule de traitement des informations financières a déjà fixé la part contributive des nouveaux organismes et personnes qui ont été soumis à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux en vertu de la loi modificative du 10 août 1998.

Toutefois, un recours en annulation (1) a été introduit contre l'arrêté du 10 août 1998 précité, le requérant invoquant entre autres comme principal moyen le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

Il ressort du préambule de cet arrêté qu'il a été fait application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence étant motivée par la circonstance "qu'il convient d'adapter sans retard l'arrêté royal du 11 juin 1993 précité en fonction des modifications apportées à la liste des organismes et des personnes soumis à la loi du 11 janvier 1993 par la loi du 10 août 1998 notamment en ce qui concerne les contributions à la cellule de traitement des informations financières des nouveaux organismes et personnes soumis à la loi du 11 janvier 1993, précitée".

(1) Recours en annulation inscrit le 4 décembre 1998, G/A 81.402/XIII/957, en cause Ph. Nisol contre Etat belge.

L'arrêté en projet reproduit l'ensemble des dispositions de l'arrêté royal du 10 août 1998, précité, et rapporte ce dernier à sa date d'entrée en vigueur, soit le 27 octobre 1998.

Ainsi que l'a expliqué la déléguée du ministre, la cellule de traitement des informations financières est dans une situation d'insécurité juridique du fait de ce recours en annulation. La volonté des auteurs du projet est de mettre fin à cette irrégularité en saisissant cette fois la section de législation.

Il est regrettable que la motivation de l'urgence ne fasse pas état de ce recours en annulation qui est réellement à l'origine des difficultés rencontrées par la cellule de traitement des informations financières pour établir son budget et pour percevoir les contributions des nouveaux organismes et personnes désormais visés par la législation sur le blanchiment de l'argent.

2. Il est toujours permis à l'auteur d'un acte de corriger l'illégalité qui l'entache en entreprenant d'y substituer, sans effet rétroactif, un acte nouveau.

Il n'est donc pas critiquable que les auteurs du projet rapportent l'arrêté royal du 10 août 1998, précité, à la date de son entrée en vigueur et qu'ils le remplacent par l'arrêté en projet en le soumettant à la section de législation.

.../...

Il convient cependant d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur le fait que le recours en annulation introduit contre l'arrêté royal du 10 août 1998, précité, ne repose pas uniquement sur le défaut de consultation de la section de législation.

En effet, sont également invoquées comme moyens des violations des articles 10, 11, 170, § 1er, et 172 de la Constitution.

Le requérant se prévaut de la violation de l'article 170, § 1er, de la Constitution en invoquant notamment l'avis de la section de législation n° L. 25.944/2 donné à propos du projet de loi devenu la loi du 10 août 1998, précitée.

Il ressort de la requête en annulation que l'argumentation avancée par la section de législation, dans son avis précité, est au coeur du litige actuellement pendant devant la section d'administration.

Il est d'usage que la section de législation s'abstienne de formuler des observations sur un texte qui pourrait avoir des conséquences sur l'issue d'une procédure contentieuse.

En conséquence, la section de législation s'abstiendra de tout commentaire relatif aux articles 5, 6 et 7 du projet.

.../...

3. Saisie d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, la section de législation a limité son examen, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, au fondement juridique, à la compétence de l'auteur de l'acte et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Eu égard à ces trois points, les articles 1er à 4 et 8 du projet n'appellent pas d'observations.

Observations finales

Le texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

1. In de adviesaanvraag wordt de afdeling wetgeving van de Raad van State, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, verzocht het ontwerp binnen drie dagen te onderzoeken.

Krachtens de genoemde bepaling kan alleen om zulk een behandeling worden verzocht indien de adviesaanvraag steunt op de spoedeisendheid van het ontwerp, die met bijzondere redenen omkleed moet zijn.

In het onderhavige geval luidt de motivering van de spoedeisendheid aldus :

"En vertu de l'article 12, § 1er, de l'arrêté royal du 11 juin 1993 relatif à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et à l'indépendance de la Cellule de Traitement des Informations Financières, chaque année, dans le courant du mois de décembre, la Cellule établit son budget pour l'année suivante. Le paragraphe 2 de l'article 12 de l'arrêté précité prévoit que les organismes et personnes visés versent à la cellule chaque année, avant le 1er mars 1998, une contribution fixe.

La loi du 10 août 1998 précitée a étendu le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 à de nouvelles catégories d'organismes ou de personnes. Cette inclusion de nouvelles professions dans le champ d'application de la loi du 11 janvier 1993 entraîne un accroissement sensible des tâches de la Cellule et nécessite en conséquence une extension de ses moyens financiers. Il est donc certain que le bon fonctionnement du dispositif préventif antiblanchiment serait mis en péril si la cellule ne pouvait établir son budget pour 1999 et si les contributions des nouveaux organismes et personnes visés ne pouvaient être perçues en 1999. En outre, les organismes et personnes visés par la loi doivent être fixés au plus tôt quant au montant de leur contribution aux frais de fonctionnement de la Cellule".

.../...

Uit het advies van de inspecteur van financiën en uit de uitleg verstrekt door de gemachtigde van de minister blijkt dat de bijdrage van de nieuwe ondernemingen en personen waarop, krachtens de wijzigingswet van 10 augustus 1998, de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld van toepassing is, eigenlijk reeds is vastgesteld bij een koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking.

Er is echter een annulatieberoep (1) ingesteld tegen het besluit van 10 augustus 1998, waarin de verzoeker onder meer als voornaamste middel aanvoert dat het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet is ingewonnen.

Uit de aanhef van dat besluit blijkt dat toepassing is gegeven aan artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarbij de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd is met de omstandigheid dat "voornoemd koninklijk besluit van 11 juni 1993 zonder verwijl dient te worden aangepast aan de wijzigingen, aangebracht door de wet van 10 augustus 1998 aan de lijst van ondernemingen en personen die onderworpen zijn aan de wet van 11 januari 1993, in het bijzonder wat de bijdragen betreft die de

(1) Annulatieberoep ingeschreven op 4 december 1998, G/A 81.402/XIII/957, in zake Ph. Nisol tegen de Belgische Staat

nieuwe ondernemingen en personen, onderworpen aan voornoemde wet van 11 januari 1993, verschuldigd zijn aan de cel voor financiële informatieverwerking".

Het ontworpen besluit neemt alle bepalingen van het genoemde koninklijk besluit van 10 augustus 1998 over en trekt dat besluit in met ingang van de datum van inwerkingtreding hiervan, dit is 27 oktober 1998.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft uitgelegd, bevindt de cel voor financiële informatieverwerking zich, als gevolg van het annulatieberoep, in een toestand van rechtsonzekerheid. De stellers van het ontwerp willen een einde maken aan die onregelmatigheid door het besluit deze keer wel aan de afdeling wetgeving voor te leggen.

Het is jammer dat in de motivering van het spoedeisende karakter niet naar dat annulatieberoep verwezen wordt, dat eigenlijk de oorzaak is van de moeilijkheden die de cel voor financiële informatieverwerking ondervindt bij het vaststellen van haar begroting en de inning van de bijdragen van de nieuwe ondernemingen en personen waarop de wetgeving op het witwassen van geld voortaan van toepassing is.

2. De steller van een handeling mag deze handeling altijd zonder terugwerkende kracht door een nieuwe handeling vervangen om de onwettigheid die aan de eerste handeling kleeft, ongedaan te maken.

.../...

Er valt dus niets op aan te merken dat de stellers van het ontwerp het genoemde koninklijk besluit van 10 augustus 1998 intrekken met ingang van de datum van inwerkingtreding daarvan, en dat ze het vervangen door het ontworpen besluit, dat ze aan de afdeling wetgeving voorleggen.

De aandacht van de steller van het ontwerp dient er echter op te worden gevestigd dat het annulatieberoep dat tegen het genoemde koninklijk besluit van 10 augustus 1998 is ingesteld, niet alleen gegrond is op het feit dat het advies van de afdeling wetgeving niet is ingewonnen.

Als middelen worden immers ook schendingen van de artikelen 10, 11, 170, § 1, en 172 van de Grondwet aangevoerd.

De verzoeker voert de schending van artikel 170, § 1, van de Grondwet aan en beroept zich daarvoor onder meer op advies L. 25.944/2 van de afdeling wetgeving, dat is uitgebracht over een wetsontwerp dat de genoemde wet van 10 augustus 1998 is geworden.

Uit het annulatieberoep blijkt dat de redenering die de afdeling wetgeving in dat advies heeft uiteengezet, de kern vormt van het geschil dat thans bij de afdeling administratie hangende is.

Het is gebruikelijk dat de afdeling wetgeving ervan afziet over een tekst opmerkingen te maken die voor de afloop van een geschilprocedure gevolgen zou kunnen hebben.

.../...

De afdeling wetgeving zal zich er dan ook van onthouden enige commentaar te wijden aan de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp.

3. Aangezien de afdeling wetgeving verzocht is om een advies binnen drie dagen, heeft zij zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de vormvereisten is voldaan.

Wat deze drie punten, zijn er geen opmerkingen te maken bij de artikelen 1 tot 4 en artikel 8 van het ontwerp.

Opmerkingen over de Nederlandse tekst van het ontwerp

De onderzochte bepalingen van het ontwerp zijn slordig gesteld en bevatten fouten tegen de grammatica en verscheidene drukfouten. Bij wijze van voorbeeld wordt op het volgende gewezen :

Artikel 1

In het eerste lid schrijve men : "Onze Ministers van Financiën en van Justitie en Onze Ministers tot wier bevoegdheid Economische Zaken en Middenstand behoren". Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 8.

.../...

In het tweede lid schrijve men : "bij de in artikel 2 en in artikel 2bis, 5°, van ... ondernemingen of personen". Een soortgelijke opmerking geldt, mutatis mutandis voor de artikelen 3 en 4.

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

 P. LIENARDY,
 P. QUERTAINMONT,

 P. GOTHOT,
 J. van COMPERNOLLE,

Conseiller d'Etat, président
Staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
Mme G. JOTTRAND, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT, audi-
teur. De nota van het Coördina-
tiebureau werd opgesteld en toe-
gelicht door Mevr. G. JOTTRAND,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. P. LIENARDY

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS