ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 5 mai 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 10 juin 1996 portant la création et l'organisation d'EASDAQ", a donné le 10 mai 1999 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 5 mei 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 10 juni 1996 houdende de oprichting en organisatie van EASDAQ", heeft op 10 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas 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.

*

* *

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule s'expriment en ces termes :

> "Vu l'urgence motivée par le fait que l'autorité de marché d'EASDAQ a récemment dû mener d'importantes enquêtes auprès de ses membres et qu'il convient d'assurer dans ce cadre les recours appropriés dans les plus brefs délais;".

*

* *

Conformément audit 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

EXAMEN DU PROJET

Article 1er

L'article en projet a pour fondement légal l'article 24, alinéa 8, de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements (ci-après, la loi du 6 avril 1995), remplacé par la loi du 10 mars 1999 (1). Cette disposition est libellée comme suit :

> «Dans les cas qu'Il détermine, le Roi peut donner à la commission d'appel une composition particulière européenne, à laquelle il est référé par les termes "commission internationale d'appel". La procédure de nomination des membres ainsi que leur nombre et le financement de cette commission sont déterminés par le Roi.».

Avant son remplacement par la loi du 10 mars 1999, l'article 24, alinéa 8, de la loi du 6 avril 1995 était libellé comme suit :

---

(1) Voir l'article 26 de la loi du 10 mars 1999 modifiant la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements, fixant le régime fiscal des opérations de prêt d'actions et portant diverses autres dispositions.

> «Pour ce qui concerne le marché EASDAQ, la commission d'appel connaît une composition particulière européenne, à laquelle il est référé par les termes "commission internationale d'appel". La procédure de nomination des membres est déterminée dans l'arrêté royal relatif à la constitution et l'organisation d'EASDAQ.».

Le Conseil d'Etat a interprété cette disposition dans son avis L. 26.577/2 donné le 6 juillet 1998 sur un projet d'arrêté royal "relatif à la procédure devant la commission internationale d'appel". Il a souligné qu'une lecture stricte de l'habilitation contenue dans l'article 24, alinéa 8, de la loi du 6 avril 1995 n'autorise pas le Roi à déroger aux dispositions de l'article 24 qui ne concernent pas la nomination des membres de la commission, c'est-à-dire à l'alinéa 1er (le nombre des membres qui composent la commission), à l'alinéa 4 (la durée du mandat), à l'alinéa 5 (le cas du membre nommé en remplacement d'un membre démissionnaire ou décédé), à l'alinéa 6 (la règle du quorum et le principe du vote à la majorité) et à l'alinéa 7 (le principe de l'unanimité en cas d'aggravation de la peine) (1).

---

(1) Dans le même avis, le Conseil d'Etat observait : "Tant les travaux préparatoires relatifs à cette disposition que le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 10 juin 1996 portant la création et l'organisation de EASDAQ, insistent sur la nécessité, d'une part, que des non-Belges puissent également siéger dans cette commission et, d'autre part, que ses membres jouissent d'une reconnaissance et disposent de l'expérience la plus grande au niveau européen. Ces justifications tendraient à limiter la "spécificité" de la commission internationale d'appel, à la qualité des membres qui la composent".

En vertu de l’article 24, alinéa 8, de la loi du 6 avril 1995, tel qu’il a été remplacé par la loi du 10 mars 1999, le Roi peut désormais fixer le nombre des membres de la commission internationale d’appel et déroger ainsi, sur ce point, à l’article 24, alinéa 1er, de la loi du 6 avril 1995. Cependant, la modification législative intervenue ne L’autorise pas à déroger à la règle énoncée à l’article 24, alinéa 1er, de la loi précitée qui prévoit que la commission est composée de membres effectifs et de membres suppléants. L’existence de suppléants du président et des membres de la commission internationale d’appel est d’autant plus utile qu’elle permet de faire face, sans difficulté, à une éventuelle récusation ou à un empêchement de ceux-ci.

L’arrêté en projet doit être complété sur ce point.

Article 2

1. L’article 24, alinéa 8, de la loi du 6 avril 1995, remplacé par la loi du 10 mars 1999, habilite le Roi à déterminer le financement de la commission internationale d’appel.

L’arrêté en projet ne peut cependant instaurer un budget propre à la commission internationale d’appel. En effet, celle-ci est un organe administratif qui ne dispose pas d’une personnalité juridique distincte de l’Etat, de telle sorte que ses recettes et ses dépenses doivent figurer

au budget de l'Etat, conformément à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution (1).

L'instauration d'un budget propre à la commission internationale d'appel requiert soit qu'une loi établisse un fonds budgétaire (2) pour assurer le fonctionnement de celle-ci, soit que la loi la transforme en service de l'Etat à gestion séparée (3).

2. L'article 24, alinéa 1er, de la loi du 6 avril 1995 précitée prévoit expressément que le siège de la commission d'appel est à Bruxelles. Il ne saurait, dès lors, être question de le fixer à un autre endroit.

---

(1) "Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes".

(2) Voir l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991; on attire l'attention sur cette particularité, imposée au paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article précité, qu'aucun subside d'origine budgétaire ne peut constituer une ressource du fonds budgétaire.

(3) Voir l'article 140 des lois sur la comptabilité sur l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet 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 welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de aanhef aldus :

> "Gelet op de dringende noodzakelijkheid die gemotiveerd wordt door het feit dat de marktautoriteit van EASDAQ recentelijk belangrijke onderzoeken heeft moeten uitvoeren bij haar leden en dat zo spoedig mogelijk in dit kader de gepaste beroepen moeten worden verzekerd;".

*

* *

Overeenkomstig het genoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 1

De rechtsgrond van het ontworpen artikel is artikel 24, achtste lid, van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs (hierna te noemen de wet van 6 april 1995), vervangen bij de wet van 10 maart 1999 (1). Die bepaling luidt als volgt :

> "In de gevallen door Hem bepaald, kan de Koning aan de commissie van beroep een specifieke Europese samenstelling geven, aangeduid met de benaming "internationale commissie van beroep". De benoemingswijze van de leden, alsook hun aantal en de financiering van deze commissie worden door de Koning vastgesteld.".

Vóór de vervanging ervan bij de wet van 10 maart 1999, luidde artikel 24, achtste lid, van de wet van 6 april 1995 als volgt :

---

(1) Zie artikel 26 van de wet van 10 maart 1999 tot wijziging van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs, tot regeling van de verrichtingen van lening van aandelen en houdende diverse andere bepalingen.

"Voor wat betreft de EASDAQ-markt kent de commissie van beroep een bijzondere Europese samenstelling, aangeduid als "Internationale Commissie van beroep". De benoemingswijze van de leden wordt vastgesteld in het koninklijk besluit houdende de oprichting en de organisatie van EASDAQ.".

De Raad van State heeft bij de uitlegging van die bepaling in het op 6 juli 1998 gegeven advies L. 26.577/2 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de procedure voor de internationale commissie van beroep" onderstreept dat als men zich strikt houdt aan de bewoordingen van de machtiging vervat in artikel 24, achtste lid, van de wet van 6 april 1995, de Koning niet mag afwijken van de bepalingen van artikel 24 die geen betrekking hebben op de benoeming van de leden van de commissie, dat wil zeggen van het eerste lid (het aantal leden waaruit de commissie bestaat), het vierde lid (de duur van het mandaat), het vijfde lid (het geval dat een lid benoemd wordt ter vervanging van een ontslagnemend of overleden lid), het zesde lid (het bepalen van het quorum en het principe dat de beslissingen bij meerderheid van stemmen worden genomen) en het zevende lid (het principe dat strafverzwaring alleen bij eenparigheid van stemmen kan worden uitgesproken) (1).

---

(1) In hetzelfde advies heeft de Raad van State het volgende opgemerkt : "Zowel in de parlementaire voorbereiding van die bepaling als in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 10 juni 1996 houdende de oprichting en organisatie van EASDAQ wordt benadrukt dat, enerzijds, ook niet-Belgen in die commissie zitting moeten kunnen hebben en, anderzijds, dat de leden van die commissie over een erkenning en over een zeer grote ervaring op Europees niveau moeten beschikken. Door die rechtvaardigingen zou de "eigenheid" van de internationale commissie van beroep beperkt zijn tot de hoedanigheid van de leden ervan".

Krachtens artikel 24, achtste lid, van de wet van 6 april 1995, zoals het vervangen is bij de wet van 10 maart 1999, kan de Koning voortaan het aantal leden van de internationale commissie van beroep vaststellen en aldus, op dat punt, afwijken van artikel 24, eerste lid, van de wet van 6 april 1995. Door de aangebrachte wetswijziging is Hij evenwel niet gemachtigd af te wijken van de regel die vervat is in artikel 24, eerste lid, van de voormelde wet, dat bepaalt dat de commissie samengesteld is uit gewone leden en plaatsvervangende leden. Het feit dat de internationale commissie van beroep onder meer samengesteld is uit een plaatsvervangend voorzitter en plaatsvervangende leden is des te nuttiger daar hierdoor zonder probleem een eventuele wraking of een verhindering van de voorzitter of van de gewone leden kan worden opgevangen.

Het ontworpen besluit dient op dat punt te worden aangevuld.

Artikel 2

1. Artikel 24, achtste lid, van de wet van 6 april 1995, vervangen bij de wet van 10 maart 1999, machtigt de Koning om de financiering van de internationale commissie van beroep te bepalen.

Het ontworpen besluit mag evenwel niet voorzien in een eigen begroting voor de internationale commissie van beroep. Deze commissie is immers een administratief orgaan dat niet beschikt over een rechtspersoonlijkheid

onderscheiden van die van de Staat, zodat de ontvangsten en uitgaven ervan ingeschreven moeten worden op de rijksbegroting, overeenkomstig artikel 174, tweede lid, van de Grondwet (1).

Opdat een eigen begroting kan worden ingesteld voor de internationale commissie van beroep, moet hetzij bij wet een begrotingsfonds worden opgericht (2) met het oog op de werking van die commissie, hetzij die commissie bij wet worden omgevormd tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer (3).

2. Artikel 24, eerste lid, van de voormelde wet van 6 april 1995 bepaalt uitdrukkelijk dat de zetel van de commissie van beroep te Brussel gevestigd is. Er kan dan ook geen sprake van zijn die zetel op een andere plaats te vestigen.

---

(1) "Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht".

(2) Zie artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991; de aandacht dient te worden gevestigd op deze bijzonderheid vervat in paragraaf 1, tweede lid, van het voormelde artikel, dat het begrotingsfonds niet kan worden gestijfd met enige begrotingstoelage.

(3) Zie artikel 140 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	président de chambre, kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	M. PROOST,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN