

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 mei 1999 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Minister van Plaatselijke Besturen, Werkgelegenheid, Huisvesting en Monumenten en Landschappen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de erkenning van de kredietinstellingen en het verlenen van de gewestwaarborg voor goede afloop in verband met de terugbetaling van de hypothecaire leningen, toegestaan voor het bouwen of kopen van volkswoningen of daarmee gelijkgestelde woningen", heeft op 21 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et Sites, le 18 mai 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'agrément des sociétés de crédit et à l'octroi de la garantie de bonne fin de la Région quant au remboursement des prêts hypothécaires, consentis pour la construction ou l'achat d'habitations sociales ou assimilées", a donné le 21 mai 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

"par la nécessité de permettre aux sociétés de crédit agréées par la C.G.E.R. de bénéficier de l'agrément et de la garantie de la Région de manière à continuer à exercer leur mission sociale.

Il est nécessaire d'adapter les conditions d'octroi de cette garantie et de cet agrément à l'évolution du marché de l'immobilier bruxellois et aux pratiques du secteur des prêts hypothécaires.

Il est indispensable d'organiser cet agrément dans les plus brefs délais pour permettre aux sociétés de crédit qui souhaitent obtenir le financement de leurs activités auprès d'autres institutions financières que la C.G.E.R., d'obtenir leur agrément auprès de la Région de Bruxelles-Capitale et de continuer ainsi à consentir des prêts bénéficiant de la garantie régionale.

Dans un souci de visibilité et de clarté juridique, les différentes normes actuellement applicables en cette matière doivent être coordonnées et remplacées par cette coordination.

Il convient également d'organiser au plus vite un système compatible avec celui mis en place en Région flamande et en Région wallonne, d'autant que certaines sociétés de crédit bruxelloises ont déjà demandé l'agrément de l'une ou de l'autre de ces Régions.

Le présent projet leur permettrait de n'introduire qu'une seule demande d'agrément pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne.

.../...

Enfin, la proximité de la fin de la législature nous oblige à agir de toute urgence".

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, eensdeels, de voorwaarden en de procedure te bepalen voor het verlenen van de gewestwaarborg aan bepaalde hypothecaire kredieten met betrekking tot de aankoop van volkswoningen, en, anderdeels, de voorwaarden vast te stellen met betrekking tot de erkenning van de kredietinstellingen die dergelijke kredieten toestaan.

De ontworpen bepalingen stemmen inhoudelijk grotendeels overeen met die van het koninklijk besluit van 15 juli 1981 betreffende het verlenen van de Staatswaarborg voor goede afloop op de terugbetaling van hypothecaire leningen, toegestaan voor het bouwen of kopen van volkswoningen of daarmee gelijkgestelde woningen in het Brusselse Gewest, zoals dat besluit werd gewijzigd bij het besluit van de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 5 december 1991 en bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 februari 1997. Artikel 14, § 1, b), van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat koninklijk besluit van 15 juli 1981.

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoed-procedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. De motivering welke in het voorliggende geval wordt aangevoerd ter verantwoording van het verzoek om spoedbehandeling, blijkt in geen enkel van haar onderdelen te kunnen worden aanvaard.

Wat de eerste drie alinea's van die motivering betreft, moet worden opgemerkt dat ze betrekking hebben, niet op een nieuwe, door het ontwerp in te voeren regeling inzake de erkenning van kredietinstellingen, maar integendeel op een regeling die in het koninklijk besluit van 15 juli 1981 werd ingevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 20 februari 1997. Die eerste drie alinea's stemmen overigens bijna woordelijk overeen met de motivering die in dat besluit van 20 februari 1997 werd aangevoerd ter verantwoording van de dringende noodzakelijkheid als bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Ten aanzien van het thans voorgelegde ontwerpbesluit mist de in de eerste drie alinea's opgenomen motivering derhalve iedere pertinentie.

.../...

In de vierde alinea van de motivering wordt gewezen op de noodzaak om, met het oog op de transparantie van de geldende regeling, de verschillende toepasselijke normen te coördineren. Daargelaten nog de vaststelling dat het in het onderhavige geval niet echt om een "coördinatie" gaat, maar om het herschrijven van een - weliswaar gewijzigd - besluit, moet worden opgemerkt dat die motivering zich ertoe beperkt in het algemeen te herinneren aan het vereiste van duidelijkheid en toegankelijkheid van regelgeving, zonder concrete redenen op te geven waarom in het voorliggende geval een beroep op de spoedprocedure bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn.

De vijfde en de zesde alinea van de motivering blijken betrekking te hebben op de in artikel 13 van het ontwerp vervatte regeling waarbij wordt voorzien in de erkenning van rechtswege van kredietinstellingen die reeds erkend werden door één van de twee andere gewesten. Ook hier worden geen concrete redenen opgegeven waarom die maatregel zo dringend is dat een beroep op de spoedprocedure verantwoord zou zijn. Er dient in dat verband overigens te worden opgemerkt dat niets de in de andere gewesten erkende kredietinstellingen verhindert om thans, op grond van de vigerende regeling, de erkenning van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan te vragen.

In de zevende alinea van de motivering ten slotte wordt aangevoerd dat het nakende einde van de zittingsperiode van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het nodig maakt om dringend op te treden. Dit is een overweging die

.../...

men op alle ontwerpen van besluit kan betrekken. In haar algemeenheid - m.a.w. bij ontstentenis van concrete, op het voorliggende ontwerp betrokken gegevens - maakt die considerans evenmin duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd genomen moet worden dat een beroep op de spoedprocedure gewettigd zou zijn.

De conclusie uit wat voorafgaat is dan ook dat geen van de opgegeven redenen volstaan om het verzoek om spoedbehandeling te staven. De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

"par la nécessité de permettre aux sociétés de crédit agréées par la C.G.E.R. de bénéficier de l'agrément et de la garantie de la Région de manière à continuer à exercer leur mission sociale.

Il est nécessaire d'adapter les conditions d'octroi de cette garantie et de cet agrément à l'évolution du marché de l'immobilier bruxellois et aux pratiques du secteur des prêts hypothécaires.

Il est indispensable d'organiser cet agrément dans les plus brefs délais pour permettre aux sociétés de crédit qui souhaitent obtenir le financement de leurs activités auprès d'autres institutions financières que la C.G.E.R., d'obtenir leur agrément auprès de la Région de Bruxelles-Capitale et de continuer ainsi à consentir des prêts bénéficiant de la garantie régionale.

Dans un souci de visibilité et de clarté juridique, les différentes normes actuellement applicables en cette matière doivent être coordonnées et remplacées par cette coordination.

Il convient également d'organiser au plus vite un système compatible avec celui mis en place en Région flamande et en Région wallonne, d'autant que certaines sociétés de crédit bruxelloises ont déjà demandé l'agrément de l'une ou de l'autre de ces Régions.

Le présent projet leur permettrait de n'introduire qu'une seule demande d'agrément pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne.

Enfin, la proximité de la fin de la législature nous oblige à agir de toute urgence".

*

*

*

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise, d'une part, à fixer les conditions et la procédure d'octroi de la garantie de la région à certains crédits hypothécaires consentis pour l'achat d'habitations sociales et, d'autre part, à fixer les conditions d'agrément des sociétés de crédit qui les accordent.

Quant à leur contenu, les dispositions en projet correspondent dans une large mesure à celles de l'arrêté royal du 15 juillet 1981 relatif à l'octroi de la garantie de bonne fin de l'Etat quant au remboursement des prêts hypothécaires, consentis pour la construction ou l'achat, dans la Région bruxelloise, d'habitations sociales ou d'habitations y assimilées, modifié par l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 décembre 1991 ainsi que par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 février 1997. L'article 14, § 1er, b), du projet prévoit l'abrogation de cet arrêté royal du 15 juillet 1981.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Tout comme avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

.../...

Cette dernière condition a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. L'autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir le Conseil d'Etat, section d'administration, annuler son arrêté pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

2. En l'occurrence, aucun élément de la motivation de la demande d'urgence ne semble pouvoir être accepté.

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

En ce qui concerne les trois premiers alinéas de cette motivation, l'on notera qu'ils ne se rapportent pas à une nouvelle réglementation que le projet envisagerait d'établir en ce qui concerne l'agrément des sociétés de crédit, mais bien à un dispositif introduit dans l'arrêté royal du 15 juillet 1981 par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 février 1997. D'ailleurs, ces trois premiers alinéas correspondent presque mot pour mot à la motivation invoquée dans cet arrêté du 20 février 1997 afin d'en justifier l'urgence conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Par conséquent, les trois premiers alinéas de la motivation sont dépourvus de toute pertinence en ce qui concerne l'arrêté en projet soumis ce jour.

A l'alinéa 4 de la motivation, il est fait allusion à la nécessité de coordonner les différentes normes applicables dans un souci de transparence de la réglementation en vigueur. Sans compter qu'il ne s'agit pas vraiment d'une "coordination" en l'espèce, mais plutôt de la réécriture d'un arrêté - certes modifié -, l'on notera que cette motivation se borne à rappeler d'une manière générale la nécessité de clarté et d'accessibilité de la réglementation, sans toutefois motiver concrètement en quoi se justifie le recours à la procédure d'urgence visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les alinéas 5 et 6 de la motivation semblent avoir trait à la disposition inscrite à l'article 13 du projet, laquelle prévoit l'agrément d'office des institutions de crédit déjà agréées par l'une des deux autres régions. Ici non plus, aucun motif concret n'est avancé pour expliquer en quoi cette mesure justifie le recours à la procédure

.../...

d'urgence. A cet égard, il convient d'ailleurs de signaler que rien n'empêche les institutions de crédit agréées dans les autres régions de solliciter l'agrément de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de la réglementation en vigueur.

Enfin, il est indiqué à l'alinéa 7 de la motivation que la proximité de la fin de la législature du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale oblige à agir de toute urgence. Il s'agit là d'une considération qui peut s'appliquer à tous les projets d'arrêté. En raison de sa généralité - en d'autres termes en l'absence d'éléments concrets se rapportant au présent projet -, ce considérant ne clarifie pas davantage pour quelle raison l'arrêté en projet devrait être pris dans un délai tellement court qu'il justifierait le recours à la procédure d'urgence.

Il résulte donc des observations ci-dessus qu'aucun des motifs invoqués ne suffit pour étayer la demande d'urgence. La demande d'avis est dès lors irrecevable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER