

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.265/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.265/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 17 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à la protection contre le faux monnayage", a donné le 22 octobre 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 oktober 2002 door de Minister van financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende de bescherming tegen valsemunterij", heeft op 22 oktober 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que l'avant-projet de loi précité vise à prendre des mesures requises par un règlement européen qui prévoyait que les Etats membres les adoptent avant le 1^{er} janvier 2002."

*

* *

Objet du projet

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation vise à exécuter l'article 6, § 2, du règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage. A cette fin, il instaure une amende administrative en cas de manquement à l'obligation de remise sans délai à l'autorité nationale compétente des billets et pièces en euro au sujet desquels les établissements de crédit et tout autre établissement participant, à titre professionnel, à la manipulation et à la délivrance au public des billets et des pièces en euro, savent ou ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi habilite le Roi à déterminer les mesures que les établissements concernés doivent prendre pour détecter les faux billets et les fausses pièces en euro et prévoit également l'application d'une amende administrative en cas de non respect de ces mesures.

*

* *

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Fondement juridique

Article 3

La définition du champ d'application de l'avant-projet de loi appelle les observations qui suivent.

1. En vertu de l'article 2, c), du règlement (CE) n° 1338/2001, il faut entendre par "établissements de crédit", "les établissements de crédit visés à l'article 1^{er}, point 1, alinéa 1^{er}, de la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice", c'est-à-dire non seulement toute "entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte" ¹ mais aussi tout "établissement de monnaie électronique au sens de la directive 2000/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements" ².

(1) Article 1^{er}, point 1, alinéa 1^{er}, a), de la directive 2000/12/CE.

(2) Article 1^{er}, point 1, alinéa 1^{er}, b), de la directive 2000/12/CE.

L'article 3, a), de l'avant-projet de loi ne vise cependant pas les établissements de monnaie électronique précités. Il y a lieu de combler cette lacune.

2. La référence faite par l'article 3, a), de l'avant-projet de loi aux établissements de crédit ne tient compte ni de l'existence de l'Espace économique européen, ni de l'article 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

La section de législation s'interroge sur les raisons de cette non prise en considération, contrairement, par exemple, à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, dont l'article 2, 10°, a) à c), actualise spécialement les références faites à la loi du 22 mars 1993. En effet, l'existence de l'Espace économique européen requiert en principe que l'on mentionne, d'une part, les succursales en Belgique des établissements de crédit relevant du droit d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen (au lieu de "de la Communauté européenne") et, d'autre part, les succursales en Belgique des établissements de crédit relevant du droit d'un Etat non membre de l'Espace économique européen (au lieu de "de la Communauté européenne").

De même, la section de législation s'interroge sur les raisons qui justifient l'absence de référence à l'article 66 de la loi du 22 mars 1993 qui vise les établissements de crédit relevant du droit d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen et exerçant en Belgique des activités bancaires sous le régime de la libre prestation de services et qui, à ce titre, sont susceptibles de recevoir en Belgique des dépôts d'argent et d'autres fonds remboursables du public.

3. L'article 3, c), de l'avant-projet de loi mentionne :

.../...

- "c) les sociétés de bourse visées aux livres II, III et IV, titre II de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements."

La section de législation n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles l'avant-projet de loi vise seulement les sociétés de bourse, alors qu'il existe d'autres catégories d'entreprises d'investissement susceptibles d'être considérées comme des établissements participant, à titre professionnel, à la manipulation et à la délivrance au public des billets et des pièces en euro. L'on pense spécialement aux sociétés de gestion de fortune visées à l'article 47, § 1^{er}, 2°, de la loi du 6 avril 1995, précitée.

Sous cette réserve, il y a lieu de relever que la référence faite aux sociétés de bourse n'est pas correcte. Il est proposé d'y remédier, en s'inspirant de la rédaction de l'article 2, 10°, d) à f), de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

Articles 4 et 5

Selon les renseignements fournis par la fonctionnaire déléguée, l'existence de l'Office central de répression du faux-monnayage ne semble, comme telle, consacrée par aucun texte législatif ou réglementaire.

L'article 9, 3°, d), de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale mentionne seulement que la direction générale de la police judiciaire est compétente pour les missions spécialisées de police judiciaire et l'appui à ces missions, entre autres en ce qui concerne la fausse monnaie ³.

Cependant, l'Office central de la répression du faux monnayage est mentionné comme autorité nationale compétente pour l'identification des faux billets et

(3) Par ailleurs, à l'article 3, § 2, 4°, de l'arrêté royal du 11 juillet 1994 sur le service général d'appui policier, il est fait mention des "offices centraux spécialisés dans la lutte contre le crime organisé, notamment le faux-monnayage et le trafic illicite de stupéfiants", lesquels relèvent de la division "appui opérationnel" du service général d'appui policier.

des fausses pièces, au sens de l'article 2, point b) du règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil, dans la liste publiée au J.O.C.E. (n° C 173/2 du 19 juillet 2002).

Dans ce contexte, si l'on considère que l'Office central de répression du faux-monnayage est bien installé au sein de la direction générale de la police judiciaire, il y a lieu de tenir compte que l'organisation de celle-ci dépend d'un arrêté royal. Dès lors, le Conseil d'Etat se demande s'il est de bonne technique légistique et si la sécurité juridique est bien assurée, en désignant dans une norme législative une autorité dont l'appellation ou l'existence pourrait être ensuite supprimée par un arrêté royal. Il serait préférable que l'auteur du projet habilite le Roi à désigner l'autorité chargée de la collecte et de l'analyse des données relatives au faux monnayage.

En ce qui concerne la Banque Nationale de Belgique et la Monnaie Royale de Belgique, il suffit de viser ces institutions sans faire référence aux services créés en leur sein.

Article 6

1. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence des montants prévus pour l'amende administrative par rapport au montant des amendes pénales qui peuvent également être infligées au même contrevenant ^{4 5}.

2. L'alinéa 3 dispose que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des recours contre l'amende infligée par le Ministre des Finances.

(4) En ce qui concerne le pouvoir d'appréciation du législateur d'opter pour des sanctions pénales ou pour des sanctions administratives lorsqu'il estime que certains manquements à des obligations légales doivent faire l'objet d'une répression, voir notamment les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 128/99 du 7 décembre 1999, 127/2000 du 6 décembre 2000, 153/2001 du 28 novembre 2001 et 56/2002 du 28 mars 2002.

(5) Sur le contrôle opéré par la Cour d'arbitrage quant à la qualification donnée par le législateur à la sanction qu'il instaure, voir notamment les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 77/2001 du 7 juin 2001 et 80/2001 du 13 juin 2001.

Selon la fonctionnaire déléguée, cette disposition n'a pas pour objet de conférer au Conseil d'Etat une compétence de pleine juridiction. Elle est, dès lors, redondante par rapport aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et elle doit être omise ⁶.

3. L'alinéa 3 énonce également que le recours (en annulation) devant le Conseil d'Etat est suspensif. Cette importante précision constitue une modification implicite des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relève à ce titre de la procédure bicamérale parfaite, conformément à l'article 77, alinéa 1^{er}, 8°, de la Constitution.

⁽⁶⁾ Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 127/2000, précité, qui rappelle (considérant B.14.3.) que la décision d'infliger une amende administrative est un acte administratif et qu'un recours en annulation peut être introduit devant le Conseil d'Etat contre un tel acte.

Volgens 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 brief als volgt :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que l'avant-projet de loi précité vise à prendre des mesures requises par un règlement européen qui prévoyait que les Etats membres les adoptent avant le 1^{er} janvier 2002."

*

* *

Strekking van het ontwerp

Volgens de memorie van toelichting strekt het voorontwerp van wet dat om advies aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, tot uitvoering van artikel 6, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1338/2001 van de Raad van 28 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de euro tegen valsemunterij. Daartoe wordt bij het voorontwerp een administratieve geldboete ingesteld voor kredietinstellingen en alle andere instellingen die beroepsmatig betrokken zijn bij de behandeling van en afgifte aan het publiek van eurobiljetten en euromuntstukken en zich niet houden aan de verplichting tot het onverwijld inleveren, bij de bevoegde nationale autoriteit, van de eurobiljetten en euromuntstukken waarvan zij weten of in verband waarmee ze voldoende redenen hebben om te vermoeden dat ze vals zijn.

Voorts wordt de Koning er in het voorontwerp toe gemachtigd te bepalen welke maatregelen de betrokken instellingen dienen te nemen teneinde valse eurobiljetten en euromuntstukken op te sporen en wordt er eveneens voorzien in een administratieve geldboete ingeval zij die maatregelen niet in acht nemen.

*

* *

.../...

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Artikel 3

De definitie van de werkingssfeer van het voorontwerp van wet geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Krachtens artikel 2, c), van Verordening (EG) nr. 1338/2001 moet onder "kredietinstellingen" worden verstaan "kredietinstellingen in de zin van artikel 1, punt 1, eerste alinea, van Richtlijn 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen", dit wil zeggen niet alleen elke "onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het van het publiek in ontvangst nemen van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening" ¹ maar ook elke "instelling voor elektronisch geld in de zin van richtlijn 2000/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het bedrijfseconomisch toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld" ².

⁽¹⁾ Artikel 1, punt 1, eerste alinea, a) van richtlijn 2000/12/EG.

⁽²⁾ Artikel 1, punt 1, eerste alinea, b) van richtlijn 2000/12/EG.

In artikel 3, a), van het voorontwerp van wet is van de voormelde instellingen voor elektronisch geld evenwel geen sprake. Die leemte moet worden aangevuld.

2. Bij de verwijzing naar de kredietinstellingen in artikel 3, a), van het voorontwerp van wet wordt geen rekening gehouden met het bestaan van de Europese Economische Ruimte, noch met artikel 66 van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen.

De afdeling wetgeving vraagt zich af om welke redenen daarmee geen rekening gehouden is, in tegenstelling tot, bijvoorbeeld, de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, waarvan in artikel 2, 10°, a) tot c), inzonderheid de verwijzingen naar de wet van 22 maart 1993 gespecificeerd worden. Het bestaan van de Europese Economische Ruimte vereist immers in principe dat enerzijds de bijkantoren in België van de kredietinstellingen die ressorteren onder een andere Lid-Staat van de Europese Economische Ruimte (in plaats van "de Europese Gemeenschap") worden vermeld, en anderzijds de bijkantoren in België van de kredietinstellingen die ressorteren onder een Staat die geen lid is van de Europese Economische Ruimte (in plaats van "de Europese Gemeenschap").

Evenzo vraagt de afdeling wetgeving zich af om welke redenen niet wordt verwezen naar artikel 66 van de wet van 22 maart 1993, dat betrekking heeft op de kredietinstellingen die ressorteren onder een andere Lid-Staat van de Europese Economische Ruimte en die in België bankactiviteiten uitoefenen in het kader van het vrij verrichten van diensten en die, uit dien hoofde, in België van het publiek gelddeposito's of andere terugbetaalbare gelden in ontvangst kunnen nemen.

3. In artikel 3, c), van het voorontwerp staat :

"c) de beursvennootschappen bedoeld in boek II, III en IV, titel II van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs."

.../...

Het is de afdeling wetgeving niet duidelijk om welke redenen in het voorontwerp alleen sprake is van beursvennootschappen, terwijl er andere categorieën van beleggingsondernemingen bestaan die kunnen worden beschouwd als instellingen die beroepsmatig betrokken zijn bij de behandeling van en afgifte aan het publiek van biljetten en muntstukken in euro. Ze denkt inzonderheid aan de vennootschappen voor vermogensbeheer, die worden vermeld in artikel 47, § 1, 2°, van de voormelde wet van 6 april 1995.

Met dit voorbehoud dient er op te worden gewezen dat de verwijzing naar beursvennootschappen niet juist is. Er wordt voorgesteld dit te verhelpen door te steunen op de redactie van artikel 2, 10°, d) tot f), van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten.

Artikelen 4 en 5

Volgens de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar verstrekt heeft, lijkt het bestaan van de Centrale Dienst ter Beteugeling van Valsmunterij, als zodanig, door geen enkele wets- of verordeningsbepaling vastgelegd.

Artikel 9, 3°, d), van het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie vermeldt alleen dat de algemene directie van de gerechtelijke politie bevoegd is voor gespecialiseerde opdrachten van gerechtelijke politie en ondersteuning van die opdrachten, onder andere inzake valsemunterij³.

De Centrale Dienst ter Beteugeling van Valsmunterij wordt evenwel vermeld als "bevoegde nationale autoriteit" voor het vaststellen of bankbiljetten of munten

⁽³⁾ Verder wordt in artikel 3, § 2, 4°, van het koninklijk besluit van 11 juli 1994 over de algemene politiesteundienst gewag gemaakt van "de centrale diensten gespecialiseerd in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, inzonderheid de valsmunterij en de sluikhandel in verdovende middelen", die ressorteren onder de afdeling "operationele ondersteuning" van de algemene politiesteundienst.

vals zijn, in de zin van artikel 2, b), van EEG-verordening nr. 1338/2001 van de Raad, in de lijst die bekendgemaakt is in het PBEG (nr. C 173/2 van 19 juli 2002).

Mitsdien, als men er vanuit gaat dat de Centrale Dienst ter Beteugeling van Valsemunterij behoort tot de algemene directie van de gerechtelijke politie, behoort er rekening mee te worden gehouden dat de organisatie van die directie afhangt van een koninklijk besluit. De Raad van State vraagt zich bijgevolg af of het wel strookt met de goede wetgevingstechniek en of de rechtszekerheid wel gewaarborgd is wanneer men in een wetsbepaling een overheid aanwijst waarvan de benaming of het bestaan vervolgens bij koninklijk besluit kan worden ongedaan gemaakt. Het zou verkieslijk zijn dat de steller van het ontwerp de Koning machtigt om de overheid aan te wijzen die belast wordt met het verzamelen en analyseren van de gegevens met betrekking tot valsemunterij.

Wat betreft de Nationale Bank van België en de Koninklijke Munt van België, kan ermee worden volstaan om die instellingen te noemen zonder te verwijzen naar de diensten die in hun midden zijn opgericht.

Artikel 6

1. De Raad van State vraagt zich af in hoeverre de bedragen waarin voorzien wordt voor administratieve geldboeten zich verdragen met de bedragen voorgeschreven voor strafrechtelijke geldboeten, die eveneens kunnen worden opgelegd aan dezelfde overtreder ^{4 5}.

(4) Wat betreft de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever die moet kiezen voor strafrechtelijke of voor administratieve sancties wanneer hij van oordeel is dat bepaalde tekortkomingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen bestraft moeten worden, zie inzonderheid de arresten van het Arbitragehof nrs. 128/99 van 7 december 1999, 127/2000 van 6 december 2000, 153/2001 van 28 november 2001 en 56/2002 van 28 maart 2002.

(5) Wat betreft de toetsing die door het Arbitragehof verricht wordt met betrekking tot de kwalificatie die door de wetgever gegeven wordt aan de sanctie die hij oplegt, zie inzonderheid de arresten van het Arbitragehof nrs. 77/2001 van 7 juni 2001 en 80/2001 van 13 juni 2001.

2. Het derde lid bepaalt dat de Raad van State bevoegd is om beroepen tegen de door de Minister van Financiën opgelegde geldboete te behandelen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar strekt die bepaling er niet toe de Raad van State een bevoegdheid van volle rechtsmacht te verlenen. Ze is bijgevolg overtollig ten opzichte van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en moet worden weggelaten ⁶.

3. In het derde lid wordt eveneens gesteld dat het beroep (tot nietigverklaring) bij de Raad van State opschortend werkt. Deze belangrijke precisering houdt een impliciete wijziging in van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en vergt als zodanig dat ze haar beslag krijgt via de procedure van het volledige bicameralisme, overeenkomstig artikel 77, eerste lid, 8°, van de Grondwet.

⁽⁶⁾ Zie het voornoemde arrest van het Arbitragehof nr. 127/2000, waarin gesteld wordt (overweging B.14.3.) dat de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen een administratieve rechtshandeling is en dat tegen zulk een handeling beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij de Raad van State.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS