

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.954/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 24 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant adaptation de la liste des organismes soumis à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et 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 1^{er} mars 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"En effet, l'urgence est motivée par :

Considérant que les articles 140, 203 et 204 de la loi du 20 juillet 2004 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement visent une nouvelle catégorie d'organismes financiers, à savoir les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif ; que ces entreprises sont autorisées à commercialiser des titres d'organismes de placement collectif, activité qui inclut la réception et transmission d'ordres portant sur les titres d'organismes de placement collectif, ainsi qu'à prêter, dans les conditions fixées par la loi du 20 juillet 2004 précitée, les services d'investissement de gestion individuelle de portefeuilles d'investissement sur une base discrétionnaire et individualisée et de conseil en placement; que la loi précitée est entrée en vigueur le 9 mars 2005 et que dès lors ces organismes doivent être soumis d'urgence aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que visées par la loi du 11 janvier 1993. Considérant qu'en vertu de l'article 12, § 1^{er}, 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; que l'article 12, § 2, du même arrêté prévoit que les organismes et personnes visées versent à la cellule chaque année, avant le 1^{er} mars, une contribution fixe;

Considérant que l'inclusion de cette nouvelle catégorie d'organisme financier 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; que le bon fonctionnement du dispositif préventif serait mis en péril si la cellule ne pouvait pas établir son budget pour 2006 et si les contributions des nouveaux organismes visés ne pouvaient être perçues en 2006; que les organismes visées doivent également être fixés au plus tôt quant à leur assujettissement au dispositif préventif et au montant de leur contribution aux frais de fonctionnement de la cellule;

Considérant que la sécurité juridique, l'intégrité du secteur financier, ainsi que le bon fonctionnement du dispositif préventif antiblanchiment, y compris le financement adéquat de la cellule, rendent urgent et indispensable d'appliquer des modifications proposées à la loi du 11 janvier 1993 précité, ainsi qu'à l'arrêté royal du 11 juin 1993 précité;"

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

La loi ne dispose en principe que pour l'avenir, comme l'indique l'article 2 du Code civil. Il en va de même des arrêtés royaux réglementaires, en vertu d'un principe général de droit, auquel il ne peut être dérogé qu'en vertu des termes exprès de la loi ou de son économie générale. Tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit pour le Roi, comme en l'espèce, d'étendre le champ d'application d'un régime de contrôle à de nouveaux organismes, et de déterminer leur contribution au financement du contrôle.

C'est donc à bon droit que l'article 3 du projet dispose que "le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

Toutefois, ce dispositif doit être complété par une mesure transitoire limitant le montant de la participation des organismes nouvellement contrôlés, aux frais de fonctionnement de la CETIF, à la fraction de l'année 2006 à partir de laquelle ils auront été effectivement contrôlés.

À défaut d'être complété de la sorte, l'arrêté en projet serait illégal ¹.

⁽¹⁾ En effet, ni le préambule, ni la note au Conseil des ministres n'indiquent sur quelle base juridique, une contribution pourrait être réclamée en contre-partie d'un contrôle inexistant.

En outre, il paraît nécessaire de prévoir une dérogation pour la date de paiement de la contribution de base prévue à l'article 12, § 2, alinéa 1^{er}, 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 : la date du 1^{er} mars 2006, visée au préambule, ne peut être retenue en raison de la date à laquelle l'arrêté royal sera pris.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.954/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 februari 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanpassing van de lijst van ondernemingen onderworpen aan de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van het terrorisme en 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 1 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 :

"En effet, l'urgence est motivée par :

Considérant que les articles 140, 203 et 204 de la loi du 20 juillet 2004 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement visent une nouvelle catégorie d'organismes financiers, à savoir les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif ; que ces entreprises sont autorisées à commercialiser des titres d'organismes de placement collectif, activité qui inclut la réception et transmission d'ordres portant sur les titres d'organismes de placement collectif, ainsi qu'à prêter, dans les conditions fixées par la loi du 20 juillet 2004 précitée, les services d'investissement de gestion individuelle de portefeuilles d'investissement sur une base discrétionnaire et individualisée et de conseil en placement; que la loi précitée est entrée en vigueur le 9 mars 2005 et que dès lors ces organismes doivent être soumis d'urgence aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que visées par la loi du 11 janvier 1993. Considérant qu'en vertu de l'article 12, § 1^{er}, 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; que l'article 12, § 2, du même arrêté prévoit que les organismes et personnes visées versent à la cellule chaque année, avant le 1^{er} mars, une contribution fixe;

Considérant que l'inclusion de cette nouvelle catégorie d'organisme financier 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; que le bon fonctionnement du dispositif préventif serait mis en péril si la cellule ne pouvait pas établir son budget pour 2006 et si les contributions des nouveaux organismes visés ne pouvaient être perçues en 2006; que les organismes visées doivent également être fixés au plus tôt quant à leur assujettissement au dispositif préventif et au montant de leur contribution aux frais de fonctionnement de la cellule;

Considérant que la sécurité juridique, l'intégrité du secteur financier, ainsi que le bon fonctionnement du dispositif préventif antiblanchiment, y compris le financement adéquat de la cellule, rendent urgent et indispensable d'appliquer des modifications proposées à la loi du 11 janvier 1993 précité, ainsi qu'à l'arrêté royal du 11 juin 1993 précité;"

*

* *

.../...

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Rechtsgrond

Zoals in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt aangegeven, beschikt de wet in principe alleen voor het toekomstige. Hetzelfde geldt voor de reglementaire koninklijke besluiten, krachtens een algemeen rechtsbeginsel waarvan alleen kan worden afgeweken op basis van de uitdrukkelijke bewoordingen van de wet of de algemene opzet van de wet. Zulks is niet het geval wanneer het de bedoeling van de Koning is om, zoals met het onderhavige ontwerp, de werkingssfeer van een controleregeling uit te breiden tot nieuwe instellingen en om hun bijdrage tot de financiering van de controle te bepalen.

Terecht wordt in artikel 3 van het ontwerp dan ook bepaald dat "dit besluit ... in werking (treedt) de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Dit dispositief behoort evenwel te worden aangevuld met een overgangsmaatregel waarbij het bedrag van de bijdrage van de voor het eerst aan deze controle onderworpen instellingen, aan de werkingskosten van de CFI beperkt wordt in verhouding tot het gedeelte van het jaar 2006 waarin ze daadwerkelijk gecontroleerd zullen zijn.

Als het ontworpen besluit niet in die zin wordt aangevuld, zou het onwettig zijn ¹.

Voorts lijkt het nodig te voorzien in een afwijking voor de datum van betaling van de basisbijdrage waarvan sprake is in artikel 12, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking : met de datum van 1 maart 2006, waarvan in de aanhef sprake is, kan niet worden gewerkt wegens de datum waarop het koninklijk besluit zal worden uitgevaardigd.

⁽¹⁾ Noch in de aanhef, noch in de nota aan de Ministerraad wordt immers aangegeven op basis van welke rechtsgrond een bijdrage zou kunnen worden gevorderd ter compensatie van een niet-bestaande controle.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS