

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.667/2

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 14 novembre 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 21 novembre 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 :

"Ce projet d'arrêté royal tend à soumettre les courtiers en services bancaires et d'investissement, tels que visés par les articles 4, 4° et 5, [§ 1], de la loi du 22 mars 2006 relatif à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers. Etant donné que la loi précitée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, ces organismes financiers doivent être soumis, sans retard, aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que visées par 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."

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées précitées,

"Lorsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 2°, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté."

C'est donc cette motivation qui doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet.

*

* *

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.

.../...

1. L'article 1^{er} du projet se fonde sur l'article 2, alinéa 2, de 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, suivant lequel "Le Roi peut ajouter d'autres organismes ou personnes à la liste prévue à l'alinéa 1^{er}."

L'article 2 du projet, qui tend à modifier l'article 12, § 2, 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, se fonde, quant à lui, sur l'article 11, § 7, de cette même loi, lequel dispose comme suit :

"Le Roi fixe par arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, la contribution aux frais de fonctionnement de la cellule due par les organismes et les personnes visés aux articles 2 et 2bis, et les modalités de perception de celle-ci."

Cette disposition doit également être visée à l'alinéa 1^{er} du préambule avec mention de toutes les modifications expresses et encore en vigueur que ce texte a subi, et l'arrêté en projet doit être délibéré en Conseil des ministres. La demande d'avis et les documents qui y sont joints ne permettent pas de s'assurer que tel a bien été le cas.

2. Dans son avis 39.954/2, donné le 1^{er} mars 2006, sur le projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 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, la section de législation du Conseil d'État formulait les observations suivantes :

"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⁾.

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".

Ces observations valent également, mutatis mutandis, pour l'arrêté actuellement en projet.

⁽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 contrepartie d'un contrôle inexistant.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.667/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 november 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 21 november 2006 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig 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 die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"Ce projet d'arrêté royal tend à soumettre les courtiers en services bancaires et d'investissement, tels que visés par les articles 4, 4° et 5, [§ 1], de la loi du 22 mars 2006 relatif à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers. Etant donné que la loi précitée est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, ces organismes financiers doivent être soumis, sans retard, aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que visées par 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."

Artikel 84, § 1, tweede lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten bepaalt het volgende :

"Wanneer met toepassing van het eerste lid, 2°, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, wordt de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen."

Bijgevolg moet die motivering overgenomen worden in de aanhef van het ontworpen besluit.

*
* *

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.

1. Artikel 1 van het ontwerp steunt op artikel 2, tweede lid, van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, luidens hetwelk "de Koning (...) andere ondernemingen of personen op de in het eerste lid voorziene lijst (kan) plaatsen."

Artikel 2 van het ontwerp, dat strekt tot wijziging van artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 11 juni 1993 inzake de samenstelling, de organisatie, de werking en de onafhankelijkheid van de cel voor financiële informatieverwerking, steunt zijnerzijds op artikel 11, § 7, van diezelfde wet, dat het volgende bepaalt :

"De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit de bijdragen in de werkingskosten van de cel, die verschuldigd zijn door de in de artikelen 2 en 2*bis* bedoelde ondernemingen en personen, en de wijze waarop deze worden geïnd."

Deze bepaling moet ook vermeld worden in het eerste lid van de aanhef, met opgave van alle uitdrukkelijke en nog geldende wijzigingen die ze heeft ondergaan, en over het ontworpen besluit moet in de Ministerraad worden beraadslaagd. Op basis van de adviesaanvraag en de stukken die daarbij zijn gevoegd kan niet worden uitgemaakt of dat is geschied.

2. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 39.954/2, gegeven op 1 maart 2006, over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 1 mei 2006 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, het volgende opgemerkt :

.../...

"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."

Deze opmerkingen gelden *mutatis mutandis* ook voor het voorliggende ontworpen besluit.

⁽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,
	Ph. QUERTAINMONT,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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