LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.373/2
DU 30 OCTOBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le 24 octobre 2008, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Le préambule s'exprime en ces termes :

> "Vu l'urgence motivée par la nécessité de limiter, le plus rapidement possible, l'ampleur et les effets de la crise actuelle sur les marchés financiers, de préserver la confiance dans le système financier belge et d'éviter ainsi une crise systémique que l'augmentation du montant de la protection des dépôts et la possibilité d'étendre cette protection aux assurances sur la vie, dans un court délai, sont des éléments importants susceptibles de renforcer la confiance du public;"

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observations générales

1.1. L'article 117*bis*, alinéa 1er, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, y inséré par l'article 2 de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, contient deux habilitations au Roi, qui doivent être mises en oeuvre "sur avis du Comité de stabilité financière, en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets".

La première, mentionnée au 1/ de cette disposition, L'autorise à "arrêter des règlements complémentaires ou dérogatoires à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, à la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement et à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers". Comme la section de législation du Conseil d'État l'a exposé dans son avis 45.275/2, donné le 8 octobre 2008, sur l'avant-projet devenu, après modification (1), la loi précitée du 15 octobre 2008, l'habilitation consistant à permettre des "dérogations" aux lois précitées des 9 juillet 1975, 22 mars 1993, 6 avril 1995 et 2 août 2002, qui "attribu[e] au Roi [...] un pouvoir plus large que celui dont Il dispose normalement", doit être analysée comme une "habilitat[ion] à modifier, compléter, déroger ou abroger des lois existantes", laquelle est admissible, à certaines conditions, sur la base de l'article 105 de la Constitution. Il s'agit d'une attribution de pouvoirs dont la mise en oeuvre a été encadrée par les précisions, figurant dans le dispositif adopté, respectivement à l'article 117*bis*, alinéas 1er, 1/, et 2, selon lesquelles les mesures envisagées ont la nature de "règlements complémentaires ou dérogatoires" et les arrêtés royaux adoptés sur la base de ces pouvoirs spéciaux ont une durée de validité limitée dans le temps, une confirmation législative devant intervenir dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur.

La seconde habilitation, mentionnée au 2/ de l'article 117*bis*, alinéa 1er, de la loi précitée du 2 août 2002 (2), habilite le Roi à "mettre en place, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par les institutions contrôlées, en vertu des lois précitées, qu'Il détermine". Elle ne comporte pas de dérogation à l'exercice des pouvoirs ordinaires du Roi, sous réserve de sa mise en oeuvre par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Au demeurant, les arrêtés royaux ne subissent pas de limitation de leurs effets dans le temps et ils ne doivent pas faire l'objet d'une confirmation législative.

---

(1) Le texte de l'article 117*bis*, en projet, de la loi précitée du 2 août 2002 figurant dans l'avant-projet de loi soumis à la section de législation du Conseil d'État diffère de celui formulé dans le projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 1470/1, pp. 12, 22 et 23), lequel a ensuite été modifié par la Chambre des représentants par l'effet de l'adoption, par la commission des Finances et du Budget de cette assemblée, de l'amendement n/ 1 de M. Daniel Bacquelaine et consorts (amendement, *ibid.*, n/ 1470/2, pp. 1 et 2; rapport de la commission, *ibid.*, n/ 1470/3, pp. 13 et 14).

(2) Cette disposition résulte de l'amendement n/ 1 au projet de loi déposé par M. Daniel Bacquelaine et consorts (*loc. cit.*).

1.2. Sous réserve de ce qui sera exposé dans la troisième observation générale, les articles 1er à 10 mettent en oeuvre la première habilitation.

Il s'agit de dispositions prises sur la base des pouvoirs spéciaux qui sont conférés au Roi par l'article 117*bis*, alinéa 1er, 1*/*, de la loi précitée du 2 août 2002 (3) et qui devront être soumises à une confirmation législative sur la base de l'article 117*bis*, précité, alinéa 2, de la même loi.

1.3. Le rapport au Roi présente l'article 11 du projet, qui tend à insérer un article 117*ter* dans la même loi, comme mettant en oeuvre la seconde habilitation, fondée sur l'article 117*bis*, alinéa 1er, 2*/*, de la loi du 2 août 2002, précitée.

Tel ne peut être le cas : une disposition qui, comme celles que peut adopter le Roi sur la base de cette habilitation, relève de Son pouvoir réglementaire ordinaire ne pourrait trouver son siège dans un arrêté royal de pouvoirs spéciaux et ne pourrait pas compléter une loi. Elle devrait figurer dans un arrêté royal distinct.

Toutefois, l'article 11 du projet, qui complète la loi précitée du 2 août 2002, peut trouver son fondement dans l'article 117*bis*, alinéa 1er, 1*/*, de la même loi.

Compte tenu également de l'observation générale 3, la division du projet en chapitres doit en conséquence être omise. Le rapport au Roi sera par ailleurs adapté pour éviter toute confusion quant au fondement légal de l'article 11 du projet.

---

(3) L'intitulé du chapitre Ier, qui contient ces articles 1er à 10, devrait être revu pour mentionner, non pas "la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière", mais l'article 117*bis*, alinéa 1er, 1*/*, de la loi du 2 août 2002. Il résulte en toute hypothèse de la suite de l'observation que la distinction entre les articles 1er à 10, d'une part, et l'article 11, d'autre part, n'a pas de pertinence au regard de leur fondement légal et que la division du projet en chapitres peut en conséquence être omise.

2. L'avis préalable du Comité de stabilité financière est en toute hypothèse requis. Celui-ci n'a toutefois pas été communiqué au Conseil d'État avec la demande d'avis, de sorte que la section de législation ne peut s'assurer du correct accomplissement de cette formalité.

Il conviendra d'y veiller et de compléter sa mention au préambule par celle de sa date.

Dans l'hypothèse où le texte du projet serait encore modifié ultérieurement en substance pour tenir compte de l'avis du Comité de stabilité financière, il faudrait à nouveau soumettre le texte ainsi modifié à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

Il est recommandé également de compléter le rapport au Roi sur ce point, en y indiquant la teneur de l'avis du Comité de stabilité financière ainsi que, si nécessaire, les suites qui y auront été réservées et les raisons pour lesquelles, le cas échéant, il n'aurait pas été suivi.

3.1. L'article 2 du projet crée un "Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie" au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations. Il serait appelé, en cas de défaillance, à intervenir "à concurrence de 100.000 €, déduction faite des 50.000 euros à charge du Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers". L'article 6 du projet prévoit qu'il serait "financé par des contributions annuelles de ses adhérents et des droits d'entrée pour les institutions visées à l'article 3, § 2". L'article 7, §§ 1er et 2, du projet détermine le montant de ces contributions annuelles et droits d'entrée à verser au fonds spécial mais, conformément au paragraphe 3 de ce même article, "[l]a Caisse des Dépôts et Consignations verse les contributions annuelles et les droits d'entrée visés aux paragraphes précédents au Trésor".

De l'article 8 du projet ressort par ailleurs que "[...] la Caisse des [D]épôts et Consignations avance les fonds afin de rembourser les clients de l'institution défaillante", et ce "[e]n cas d'insuffisance d'actif du Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances [...]". Cette disposition organise également le mode de remboursement de telles avances" (4).

Enfin, l'article 9 du projet dispose que "[l]e Roi peut modifier et/ou abroger tout ou partie de l'arrêté royal n/ 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934, afin d'assurer sa concordance avec le présent chapitre".

---

(4) L'ensemble du procédé est succinctement décrit comme suit dans le rapport au Roi :

"Au cas où l'actif du Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances serait insuffisant ou lorsqu'une société de gestion de portefeuille et de conseil en investissement ou encore une société de gestion d'organismes de placement collectif serait en défaillance, c'est la Caisse des Dépôts et Consignations qui avancera les fonds nécessaires afin de rembourser les clients des entreprises défaillantes. À cette fin et si nécessaire, la Caisse des Dépôts et Consignations pourra contracter un emprunt auprès de l'Agence de la Dette. Ultérieurement, la Caisse récupérera, dans le cas des dépôts, ces avances auprès des adhérents au système de protection des dépôts, soit par le remboursement anticipé de la moitié d'annuités futures, soit par des annuités spéciales. Dans le cas du système de protection des assurances, la Caisse récupérera l'avance auprès de toutes les entreprises d'assurances agréées à souscrire en qualité d'assureur des assurances sur la vie avec rendement garanti et qui relèvent de la branche 21 telle que visée à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances."

Quant au sens du membre de phrase "en cas d'insuffisance d'actif du Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie", le commentaire de l'article 8 fournit les explications suivantes :

"Par actif on entend les contributions annuelles des adhérents ainsi [que] les droits d'entrée des entreprises d'assurances encaissés par la Caisse des Dépôts et Consignations et ce nonobstant le fait que la Caisse a transféré ces contributions et droits au Trésor. Sont également considérés comme actifs les montants que la Caisse, grâce à la subrogation aux droits des clients dédommagés sur l'institution défaillante, a pu récupérer, pour autant que ces montants ne doivent pas être utilisés pour avant tout rembourser l'avance concédée par la Caisse".

.../...

Les articles 5 à 8 du projet ajoutent des missions de la Caisse des Dépôts et Consignations telles qu'elles sont actuellement prévues par l'arrêté royal n/ 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à son organisation et son fonctionnement, confirmé par la loi du 4 mai 1936 (5).

3.2. Dans le bref délai qui lui a été consenti, la section de législation du Conseil d'État n'a pu examiner si, au vu des implications nécessaires des mesures susceptibles d'être prises sur la base de l'habilitation faite au Roi par l'article 117*bis*, alinéa 1er, de la loi précitée du 2 août 2002, cette disposition L'autorise, compte tenu de l'énonciation limitative des lois auxquelles elle Lui permet de déroger dans le cadre de Ses pouvoirs spéciaux, à compléter les missions de la Caisse des dépôts des Consignations, telles qu'elles résultent des lois coordonnées précitées du 18 mars 1935, ou si, au contraire, il n'est pas préférable, compte tenu précisément de cette énonciation limitative, de mettre sur pied un système autonome (6).

Le rapport au Roi devrait s'expliquer sur l'option choisie, en ce compris sur la question de légalité ainsi posée.

---

(5) Ainsi, ces interventions n'entrent pas dans la mission, "de recevoir et de rembourser", qui est dévolue à la Caisse des Dépôts et Consignations par l'article 1er de ces lois coordonnées du 18 mars 1935, dont l'article 4 dispose, quant à lui, que "la Caisse des dépôts et consignations constitue une administration distincte, sous l'autorité immédiate du Ministre des finances et les fonds qui lui sont confiés ne peuvent être confondus avec l'avoir du Trésor". Suivant l'article 3 des lois coordonnées, "[l]a Caisse peut être chargée de la gestion de certains fonds spéciaux ou simplement de la réception, de la garde et de la restitution des deniers et valeurs appartenant à ces fonds spéciaux; elle tient une comptabilité distincte pour chacun de ceux-ci", ce qui paraît confirmer qu'*a contrario*, elle ne peut être chargée de la gestion d'un fonds spécial constitué par des contributions dont elle n'assurerait ni la garde ni la restitution, tels les actifs fictifs - sinon pour le tout, du moins pour l'essentiel, puisque les contributions et droits destinés à le financer seraient versés au Trésor - au-delà desquels la Caisse des Dépôts et Consignations devrait, en cas de défaillance d'une institution, procéder à des avances de fonds pour indemniser les clients.

(6) Voir par exemple la loi du 17 décembre 1998 créant un Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et réorganisant les systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers, dont l'article 3 lie les missions du Fonds ainsi créé aux systèmes de protection des dépôts et des instruments financiers "conformément aux articles 110 et suivants de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit" et "aux articles 112 et suivants 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".

.../...

C'est sous cette réserve que les observations particulières qui suivent sont formulées.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

1. Les alinéas 1er et 2 de l'article 1er paraissent n'avoir d'autre objet que de relever de 20.000 € à 50.000 € le montant des garanties actuellement prévues par l'article 110*bis*2, § 2, alinéa 1er, de la loi précitée du 22 mars 1993 et par l'article 113, § 2, alinéa 2, de la loi précitée du 6 avril 1995.

La réglementation en cause requiert la plus grande lisibilité et une attention particulière à la sécurité juridique. Il serait préférable à cet égard de se limiter à remplacer le chiffre "20.000" par "50.000" dans chacune des dispositions précitées plutôt que de régler ces questions par la voie de dispositions autonomes.

De manière plus générale, afin d'éviter de contribuer à un éparpillement des dispositifs normatifs applicables à la matière, il conviendrait d'insérer les dispositions du projet au sein des législations auxquelles elles "dérogent".

2. L'article 1er, alinéa 3, dispose :

"Le Roi peut adapter le montant du remboursement visé aux alinéas précédents, afin de suivre l'évolution du droit européen."

Pareille habilitation n'est pas admissible. En effet, alors que, par l'article 117*bis*, alinéa 1er, 1/, de la loi du 2 août 2002, précitée, le législateur a estimé pouvoir conférer des pouvoirs spéciaux au Roi, Celui-ci ne peut, lorsqu'Il en fait usage, en déléguer des éléments essentiels touchant à leur objet même en vue de l'exercice ordinaire de Son pouvoir réglementaire. Il est en outre exclu qu'un arrêté royal pris en

exécution de l'article 117*bis*, alinéa 1er, 1/, de la loi précitée du 2 août 2002 puisse écarter l'application de ce dernier par une simple habilitation permettant de modifier ultérieurement cet arrêté sans avoir à satisfaire aux conditions et formalités prévues par cet article.

Cette observation vaut également pour l'alinéa 3 de l'article 7, § 1er, du projet, qui tend à habiliter le Roi à adapter les montants des contributions annuelles qui doivent être versées au "Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie" en application des alinéas précédents. Cet alinéa 3 doit donc être également omis.

Articles 7 et 8

L'article 7, alinéa 1er, 1/, excepte les sociétés de gestion de portefeuille et de conseil en investissement et les sociétés de gestion d'organismes de placement collectif de l'obligation de contribuer annuellement au "Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie" à concurrence d'"une quote-part de 0,31 /// de l'encours au 31 décembre de l'année précédente des dépôts éligibles à une indemnisation".

L'article 8, alinéa 4 (7), dispose sur ce point :

> "En cas de remboursement des clients d'une société défaillante de gestion de fortune et de conseil en investissement ou d'une société défaillante de gestion d'organismes de placement collectif, elles paient des contributions annuelles spéciales à la Caisse des Dépôts et Consignations afin d'apurer le montant avancé par celle-ci. Ces contributions annuelles spéciales sont calculées comme suit :
>
> 1/ chaque institution paie un premier montant de 4.000 €;
>
> 2/ chaque institution paie une deuxième contribution qui est fixée à 0,5 % des produits bruts annuels positifs".

Ce régime particulier devrait être davantage explicité et justifié qu'il ne l'est dans le rapport au Roi.

---

(7) L'article 8 gagnerait en clarté s'il était divisé en paragraphes.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.373/2
VAN 30 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 oktober 2008 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 uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's en de levensverzekeringen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten", heeft 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 aanhef als volgt :

> "Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de noodzaak om zo snel mogelijk de omvang en de gevolgen van de huidige crisis op de financiële markten te beperken, het vertrouwen in het Belgische financiële stelsel te vrijwaren en aldus een systemische crisis te voorkomen; dat de verhoging van het bedrag van de bescherming van de deposito's en de mogelijkheid deze bescherming op korte termijn uit te breiden tot de levensverzekeringen, belangrijke elementen zijn om het vertrouwen van het publiek te kunnen versterken;"

*

* *

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.

Algemene opmerkingen

1.1. Artikel 117*bis*, eerste lid, van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, bevat twee opdrachten van bevoegdheid aan de Koning, die moeten worden uitgeoefend "na advies van het Comité voor financiële stabiliteit, in geval zich een plotse crisis voordoet op de financiële markten of in geval van een ernstige dreiging van een systemische crisis, teneinde de omvang of de gevolgen ervan te beperken".

Krachtens de eerste opdracht van bevoegdheid, vermeld in onderdeel 1/ van die bepaling, kan de Koning "aanvullende of afwijkende maatregelen treffen ten opzichte van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen, de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen, de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen en de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten". Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State uiteengezet heeft in haar advies 45.275/2, gegeven op 8 oktober 2008 over een voorontwerp dat, na wijziging [(1)], de voormelde wet van 15 oktober 2008 is geworden, dient de opdracht van bevoegdheid die het mogelijk maakt "af te wijken" van de voornoemde wetten van 9 juli 1975, 22 maart 1993, 6 april 1995 en 2 augustus 2002, en waarbij "aan de Koning [een] reglementaire bevoegdheid [wordt toegekend] die ruimer is dan die waarover Hij normalerwijs beschikt", geïnterpreteerd te worden als een machtiging om "bestaande wetten te wijzigen, aan te vullen, te voorzien in afwijkingen ervan of ze op te heffen" die op bepaalde voorwaarden aanvaardbaar is op grond van artikel 105 van de Grondwet. Het gaat om een opdracht van bevoegdheid waarvan de uitvoering ingeperkt is door de preciseringen die voorkomen in het aangenomen dispositief, respectievelijk in artikel 117*bis*, eerste lid, onderdelen 1/ en 2/, en naar luid waarvan de voorgenomen maatregelen "aanvullende of afwijkende maatregelen" zijn en de koninklijke besluiten die goedgekeurd worden op grond van die bijzondere machten een beperkte geldigheid in de tijd hebben, doordat ze bij wet bekrachtigd dienen te worden binnen een termijn van twaalf maanden vanaf hun datum van inwerkingtreding.

---

(1) De tekst van het ontworpen artikel 117*bis* van de voornoemde wet van 2 augustus 2002 die voorkwam in het voorontwerp van wet dat aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, is niet dezelfde als die welke vervat is in het wetsontwerp (*Gedr. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 1470/1, blz. 12, 22 en 23), welke tekst naderhand door de Kamer van volksvertegenwoordigers gewijzigd is ten gevolge van de aanneming, door de commissie voor de Financiën en de Begroting van die Vergadering, van amendement nr. 1 van de heer Daniel Bacquelaine c.s.(amendement, *ibid.*, nr. 1470/2, blz. 1 en 2; verslag van de commissie, *ibid.*, nr. 1470/3, blz. 13 en 14).

Krachtens de tweede opdracht van bevoegdheid, vermeld in onderdeel 2/ van artikel 117*bis*, eerste lid, van de voornoemde wet van 2 augustus 2002 [(2)] kan de Koning "door middel van een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in een systeem voorzien waarbij een Staatswaarborg wordt verleend voor verbintenissen die zijn aangegaan door de krachtens voornoemde wetten aan toezicht onderworpen instellingen die Hij bepaalt". Die opdracht van bevoegdheid houdt geen afwijking in van de uitoefening van de gewone bevoegdheden van de Koning voor zover die bevoegdheid wordt uitgeoefend bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Afgezien daarvan zijn de gevolgen van deze koninklijke besluiten niet beperkt in de tijd en behoeven die besluiten niet bij wet te worden bekrachtigd.

1.2. Onder voorbehoud van hetgeen hierna in de derde algemene opmerking uiteengezet zal worden, wordt bij de artikelen 1 tot 10 de eerste opgedragen bevoegdheid uitgeoefend.

Het zijn bepalingen die uitgevaardigd worden op grond van de bijzondere machten die aan de Koning zijn opgedragen bij artikel 117*bis*, eerste lid, 1/, van de voornoemde wet van 2 augustus 2002 [(3)] en die krachtens het voormelde artikel 117*bis*, tweede lid, van dezelfde wet ter bekrachtiging aan de wetgever zullen moeten worden voorgelegd.

1.3. In het verslag aan de Koning wordt artikel 11 van het ontwerp, dat strekt tot invoeging van een artikel 117*ter* in dezelfde wet, voorgesteld als de uitoefening van de tweede opgedragen bevoegdheid, gegrond op artikel 117*bis*, eerste lid, 2/, van de voormelde wet van 2 augustus 2002.

---

(2) Deze bepaling vloeit voort uit amendement nr. 1 op het wetsontwerp, ingediend door de heer Daniel Bacquelaine c.s. (*loc. cit.*).

(3) Het opschrift van hoofdstuk I, dat de artikelen 1 tot 10 omvat, zou aldus herzien moeten worden dat daarin niet wordt verwezen naar de "wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit", maar naar artikel 117*bis*, eerste lid, 1/, van de wet van 2 augustus 2002. Uit het vervolg van de opmerking volgt hoe dan ook dat het onderscheid tussen de artikelen 1 tot 10, enerzijds, en artikel 11, anderzijds, niet relevant is in het licht van hun rechtsgrond en dat de verdeling van het ontwerp in hoofdstukken bijgevolg mag vervallen.

.../...

Zulks kan niet het geval zijn : een bepaling zoals die welke de Koning op grond van die opgedragen bevoegdheid kan aannemen, valt onder Zijn gewone verordenende bevoegdheid, kan niet op zijn plaats zijn in een koninklijk besluit houdende uitoefening van bijzondere machten en kan geen aanvulling van een wet inhouden. Zo een bepaling zou in een afzonderlijk koninklijk besluit moeten worden opgenomen.

Voor artikel 11 van het ontwerp, waarbij de voornoemde wet van 2 augustus 2002 wordt aangevuld, kan evenwel een rechtsgrond worden gevonden in artikel 117*bis*, eerste lid, 1/, van diezelfde wet.

Mede op basis van algemene opmerking 3 dient de verdeling van het ontwerp in hoofdstukken bijgevolg te vervallen. Het verslag aan de Koning behoort voorts te worden aangepast teneinde elke verwarring in verband met de rechtsgrond van artikel 11 van het ontwerp te voorkomen.

2. Het voorafgaand advies van het Comité voor financiële stabiliteit is hoe dan ook vereist. Dat advies is evenwel niet aan de Raad van State bezorgd met de adviesaanvraag, zodat de afdeling wetgeving zich er niet van kan vergewissen of dat vormvereiste op correcte wijze vervuld is.

Er behoort te worden toegezien op het correct vervullen ervan en de vermelding ervan in de aanhef dient te worden aangevuld met de datum ervan.

Indien de tekst van het ontwerp naderhand nog wezenlijk zou worden gewijzigd om rekening te houden met het advies van het Comité voor financiële stabiliteit, zal de aldus gewijzigde tekst opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, moeten worden voorgelegd.

Daarnaast wordt aangeraden om het verslag aan de Koning op dit punt aan te vullen door daarin melding te maken van de teneur van het advies van het Comité voor financiële stabiliteit alsook, indien nodig, van het gevolg dat daaraan is gegeven en van de redenen waarom dat advies in voorkomend geval niet gevolgd is.

3.1. Bij artikel 2 van het ontwerp wordt bij de Deposito- en Consignatiekas een "Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen" opgericht. Als een instelling in gebreke blijft, zou dat fonds een tegemoetkoming moeten verstrekken ten belope van "100.000 euro, waarvan het bedrag van 50.000 euro ten laste van het Beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten, wordt afgetrokken". In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat dit fonds "gefinancierd [zou worden] door jaarlijkse bijdragen van zijn deelnemers en toegangsrechten voor de instellingen bedoeld in artikel 3, § 2". In artikel 7, §§ 1 en 2, van het ontwerp wordt het bedrag bepaald van de jaarlijkse bijdragen en de toegangsrechten die aan het Bijzonder Beschermingsfonds moeten worden gestort, maar krachtens paragraaf 3 van datzelfde artikel "stort [de Deposito- en Consignatiekas] de jaarlijkse bijdragen en de toegangsrechten bedoeld in de vorige paragrafen in de Schatkist".

Uit artikel 8 van het ontwerp blijkt bovendien dat "[...] de Deposito- en Consignatiekas de gelden voor[schiet] ten einde de klanten van de in gebreke blijvende instelling terug te betalen" en dit "in geval de activa van het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen niet volstaan [...]". Die bepaling organiseert ook de manier waarop die voorschotten worden terugbetaald [(4)].

[(4)] In het verslag aan de Koning staat een korte beschrijving van de hele werkwijze :

"Als de activa van het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen niet toereikend zijn of in geval een vennootschap voor vermogensbeheer en beleggingsadvies of een beheervennootschap van instellingen voor collectieve belegging in gebreke blijft, schiet de Deposito- en Consignatiekas de gelden voor ten einde de klanten van de in gebreke blijvende instelling terug te betalen. Daartoe zal de Deposito- en Consignatiekas, zo nodig, een lening kunnen aangaan bij het Agentschap van de Schuld. Later wordt dit voorschot door de Kas via voorafname van de helft van latere jaarlijkse bijdragen of via bijzondere jaarlijkse bijdragen gerecupereerd, voor wat betreft de deposito's, bij de deelnemers aan de depositobeschermingsregeling en, voor wat betreft de regeling van de bescherming van levensverzekeringen, bij al de verzekeringsondernemingen die zijn erkend om in de hoedanigheid van verzekeraar levensverzekeringen met gewaarborgd rendement, behorend tot tak 21 zoals bedoeld in bijlage 1 van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, te sluiten."

Over de betekenis van de zinsnede "In geval de activa van het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen niet volstaan" staat in de bespreking van artikel 8 de volgende uitleg :

"Met activa worden bedoeld de jaarlijkse bijdragen van de deelnemers en de toegangsrechten van de verzekeringsondernemingen die de Deposito- en Consignatiekas heeft geïnd en dit ongeacht het feit dat de Kas deze bijdragen en rechten reeds heeft gestort in de Schatkist. Worden er eveneens mee bedoeld de bedragen die de Kas dankzij de subrogatie in de rechten van de schadeloos gestelde klanten ten opzichte van de in gebreke gebleven instelling, bij deze laatste heeft kunnen recupereren, uiteraard voor zover deze bedragen niet zouden moeten worden gebruikt om eerst het door de Kas gegeven voorschot aan te zuiveren."

Tot slot bepaalt artikel 9 van het ontwerp : "De Koning mag het koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 tot samenschakeling van de wetten betreffende de inrichting en de werking van de Deposito- en Consignatiekas en tot aanbrenging van wijzigingen daarin krachtens de wet van 31 juli 1934, geheel of gedeeltelijk wijzigen en/of opheffen, ten einde de overeenstemming ervan te bewerkstelligen met dit hoofdstuk."

Bij de artikelen 5 tot 8 van het ontwerp worden taken toegevoegd aan de taken van de Deposito- en Consignatiekas zoals die thans bepaald zijn bij koninklijk besluit nr. 150 van 18 maart 1935 tot samenschakeling van de wetten betreffende de inrichting en de werking van de Deposito- en Consignatiekas, bekrachtigd bij de wet van 4 mei 1936 [(5)].

3.2. Binnen de korte termijn die haar is toegemeten, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State niet kunnen onderzoeken of de Koning - op grond van de noodzakelijke implicaties van de maatregelen die zouden kunnen worden genomen op basis van de machtiging die bij artikel 117*bis*, eerste lid, van de voornoemde wet van 2 augustus 2002 aan de Koning is verleend - krachtens die bepaling de taken van de Deposito- en Consignatiekas, zoals ze voortvloeien uit de voornoemde gecoördineerde wetten van 18 maart 1935, mag aanvullen, gelet op de limitatieve opsomming van de wetten waarvan Hij in het kader van Zijn bijzondere bevoegdheden mag afwijken, dan wel

---

(5) Zo vallen die tegemoetkomingen niet onder de taak inzake "de ontvangst en de terugbetaling" die aan de Deposito- en Consignatiekas is opgedragen bij artikel 1 van die gecoördineerde wetten van 18 maart 1935, waarvan artikel 4 zijnerzijds bepaalt : "De Deposito- en Consignatiekas maakt een afzonderlijk bestuur uit, staande onder het onmiddellijk gezag van de Minister van Financiën en de haar toevertrouwde gelden mogen niet met het vermogen van 's Rijks Schatkist worden vermengd". Luidens artikel 3 van de gecoördineerde wetten "[kan] de Kas met het beheer van zekere speciale gelden of eenvoudig met de ontvangst, de bewaring en de teruggaaf van tot die speciale gelden behorende speciën en effecten worden belast [en houdt] zij [...] afzonderlijk boek voor elk van hen", wat lijkt te bevestigen dat ze *a contrario* niet kan worden belast met het beheer van een bijzonder fonds dat bestaat uit bijdragen waarvan ze noch met de bewaring, noch met de teruggaaf is belast - zoals activa die misschien niet helemaal maar op zijn minst grotendeels fictief zijn aangezien de bijdragen en rechten om ze te financieren in de Schatkist zouden worden gestort - buiten welke de Deposito- en Consignatiekas, als een instelling in gebreke blijft, geld zou moeten voorschieten om de klanten schadeloos te stellen.

of het - precies gelet op die limitatieve opsomming - daarentegen niet verkieslijk is een op zichzelf staande regeling in te voeren [6].

In het verslag aan de Koning zou uitleg moeten worden gegeven over de gemaakte keuze, alsook over de wettigheidsvraag die daarbij rijst.

Onder dat voorbehoud worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

1. Het eerste en het tweede lid van artikel 1 lijken alleen tot doel te hebben het bedrag van de garanties die thans worden voorgeschreven bij artikel 110*bis*2, § 2, eerste lid, van de voormelde wet van 22 maart 1993 en bij artikel 113, § 2, tweede lid, van de voormelde wet van 6 april 1995 op te trekken van 20.000 € naar 50.000 €.

In de desbetreffende regelgeving moet bijzondere aandacht worden besteed aan een zeer goede leesbaarheid en aan de rechtszekerheid. In dat verband zou het beter zijn alleen het cijfer "20.000" in elk van de voormelde bepalingen te vervangen door het cijfer "50.000" in plaats van die zaken te regelen in op zichzelf staande bepalingen.

---

(6) Zie bijvoorbeeld de wet van 17 december 1998 tot oprichting van een beschermingsfonds voor deposito's en financiële instrumenten en tot reorganisatie van de beschermingsregelingen voor deposito's en financiële instrumenten, waarvan artikel 3 de taken van het aldus opgerichte Fonds verbindt met de regelingen ter bescherming van de deposito's en financiële instrumenten "overeenkomstig de artikelen 110 en volgende van de wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen" en "overeenkomstig de artikelen 112 en volgende van de wet van 6 april 1995 inzake de secundaire markten, het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs".

Meer algemeen - ter voorkoming van een verdere versnippering van de normatieve voorschriften ter zake - zouden de bepalingen van het ontwerp moeten worden ingevoegd in de wetgevingen waarvan ze "afwijken".

2. Artikel 1, derde lid, bepaalt :

> "De Koning mag het bedrag van de terugbetaling bedoeld in de vorige leden aanpassen, ten einde de evolutie van het Europees recht te volgen."

Zo'n machtiging kan niet worden aanvaard. Hoewel de wetgever bij artikel 117*bis*, eerste lid, 1/, van de voormelde wet van 2 augustus 2002 geoordeeld heeft dat hij de Koning bijzondere bevoegdheden kan opdragen, mag de Koning, wanneer Hij daarvan gebruik maakt, immers geen wezenlijke bestanddelen overdragen die betrekking hebben op de eigenlijke strekking ervan met het oog op de normale uitoefening van Zijn verordeningsbevoegdheid. Bovendien is het uitgesloten dat een koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 117*bis*, eerste lid, 1/, van de voormelde wet van 2 augustus 2002 ertoe kan leiden dat dit artikel niet hoeft te worden toegepast, op grond van een gewone machtiging om dat besluit later te wijzigen zonder dat hoeft te worden voldaan aan de voorwaarden en vormvereisten die in dat artikel worden opgelegd.

Die opmerking geldt ook voor het derde lid van artikel 7, § 1, van het ontwerp dat tot doel heeft de Koning te machtigen tot het aanpassen van de bedragen van de jaarlijkse bijdragen die met toepassing van de vorige leden in het "Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen" moeten worden gestort. Dat derde lid moet dus ook vervallen.

Artikelen 7 en 8

In artikel 7, eerste lid, 1/, worden de vennootschappen voor vermogensbeheer en beleggingsadvies en de beheervennootschappen van instellingen voor collectieve belegging vrijgesteld van de verplichting om jaarlijks bij te dragen aan het "Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen" ten belope van "een bijdrage van 0,31/// van het bedrag op 31 december van het vorige jaar van de deposito's die in aanmerking komen voor terugbetaling".

Artikel 8, vierde lid [7], bepaalt op dat punt :

"In geval van terugbetaling van de klanten van een in gebreke gebleven vennootschap voor vermogensbeheer en beleggingsadvies of een beheervennootschap van instellingen voor collectieve belegging, betalen zij aan de Deposito- en Consignatiekas bijzondere jaarlijkse bijdragen om het door haar voorgeschoten bedrag aan te zuiveren. Deze bijzondere jaarlijkse bijdragen worden als volgt berekend :

1/ elke instelling betaalt een eerste bijdrage van 4 .000 € ;

2/ elke instelling betaalt een tweede bijdrage die is vastgesteld op 0, 5 % van de jaarlijkse positieve bruto-opbrengst."

Die bijzondere regeling zou nader moeten worden toegelicht en meer moeten worden verantwoord dan in het verslag aan de Koning het geval is.

---

[7] Artikel 8 zou duidelijker zijn als het in paragrafen zou zijn ingedeeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	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. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS