

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 48.486/2
DU 5 JUILLET 2010

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 29 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "relatif à la participation de l'État belge dans la société anonyme European Financial Stability Facility et à l'octroi de la garantie de l'État pour les instruments financiers émis par cette société", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si l'avant-projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité de déposer un projet de loi devant le Parlement.

*

* *

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 :

"L'urgence est motivée par le fait que la création et la mise en place de cette société est indispensable pour stabiliser les marchés financiers. Il vise à rassurer les investisseurs sur la capacité des états à rembourser leurs dettes et sur la solidité de la zone euro. Il a pour objectif de neutraliser les attaques spéculatives (ou non) contre les dettes publiques des états de la zone euro".

*

* *

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

.../...

Observation préalable

Selon l'exposé des motifs, l'European Financial Stability Facility (EFSF) "repose sur un accord intergouvernemental portant création d'une société anonyme [...]".

L'avant-projet fait par ailleurs état d'un "accord-cadre", défini à l'article 2, 2/.

Dans le bref délai qui lui a été imparti et au vu des pièces du dossier qui lui ont été transmises, le Conseil d'État n'a pas pu examiner si ces accords doivent recevoir ou non l'assentiment parlementaire requis par l'article 167, § 2, de la Constitution.

Observations particulières

Dispositif

Article 4

L'exposé des motifs ne contient aucune explication quant au montant de 15.292.180.000 euros qui figure à l'article 4, alinéa 3, de l'avant-projet comme limite à "[l]'engagement maximum de l'État [belge] pour la garantie attachée à l'ensemble des instruments financiers émis par la EFSF SA".

Il doit être complété sur ce point.

Article 6

Même si elle requiert un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l'habilitation prévue à l'article 6 est excessive, dans la mesure où elle permet d'"adapter les montants prévus aux articles 3, 1/ et 2/, et 4, alinéa 3" sans limites ni conditions légales, alors que ces montants, correspondant eux-mêmes à des limites maximales, constituent des éléments essentiels de la législation en projet.

.../...

Contrairement à celui consacré à l'habilitation moins générale de l'article 5, le commentaire de l'article 6 se borne du reste à paraphraser le dispositif, sans fournir aucune explication sur les motifs de la délégation de compétence législative ainsi envisagée ni quant aux circonstances particulières de nature à justifier le recours à de telles modifications de la loi par arrêté royal.

S'il apparaît nécessaire de maintenir cet article, il doit donc au moins être revu afin de circonscrire l'habilitation en sorte que l'augmentation ultérieure des limites légales qu'elle permet soit suffisamment encadrée par les prévisions de la loi elle-même.

Par ailleurs, dans ce cas, il conviendra de prévoir une confirmation législative dans un bref délai à définir dans l'avant-projet.

Observation finale

Conformément au code de légistique ⁽¹⁾, c'est seulement lorsque le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'État uniquement à propos de la compétence, en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qu'il y a lieu de mentionner cette disposition, l'urgence et sa motivation ainsi que l'avis de la section de législation dans le préambule de l'arrêté de présentation du projet.

Dès lors que la section de législation du Conseil d'État n'est pas en l'occurrence saisie en application de cette disposition légale, les quatre alinéas de ce préambule figurant entre la formule de salutation et la mention du ministre proposant l'arrêté de présentation seront donc omis.

⁽¹⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 36.4 et 227, point b), ainsi que la formule F 3-5-5 et le modèle F 5 constituant le chapitre 5 de la partie 5.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.486/2
VAN 5 JULI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 29 juni 2010 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de deelneming van de Belgische Staat in de naamloze vennootschap European Financial Stability Facility en het verlenen van de Staatswaarborg aan de door deze vennootschap uitgegeven financiële instrumenten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het voorontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het noodzakelijk is een wetsontwerp in te dienen bij het parlement.

*

* *

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 met de adviesaanvraag als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que la création et la mise en place de cette société est indispensable pour stabiliser les marchés financiers. Il vise à rassurer les investisseurs sur la capacité des états à rembourser leurs dettes et sur la solidité de la zone euro. Il a pour objectif de neutraliser les attaques spéculatives (ou non) contre les dettes publiques des états de la zone euro."

*

* *

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

.../...

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

Voorafgaande opmerking

Volgens de memorie van toelichting "berust" de European Financial Stability Facility (EFSF) "op een intergouvernementeel akkoord over de oprichting van een naamloze vennootschap [...]".

In het voorontwerp is er daarnaast sprake van een "kaderovereenkomst", die in artikel 2, 2/, gedefinieerd wordt.

Binnen de korte tijd die hem is toegemeten en gelet op de stukken van het dossier die hem zijn bezorgd, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of deze overeenkomsten al dan niet de parlementaire instemming behoeven vereist door artikel 167, § 2, van de Grondwet.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 4

In de memorie van toelichting wordt geen enkele uitleg gegeven over het bedrag van 15.292.180.000 euro dat in artikel 4, derde lid, van het voorontwerp, vermeld wordt als maximumbedrag van "de verbintenis van de Staat voor de waarborg verbonden aan het geheel van de door de NV EFSF uitgegeven financiële instrumenten".

De memorie van toelichting moet op dat punt worden aangevuld.

Artikel 6

Ook al wordt er een koninklijk besluit voor geveerd, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, toch is de machtiging, bepaald in artikel 6 te ruim, doordat ze het mogelijk maakt "de bedragen bedoeld in de artikelen 3, 1/ en 2/, en 4, derde lid, aan [te] passen", zonder beperkingen noch wettelijke voorwaarden, terwijl die bedragen, die zelf bovengrenzen zijn, essentiële bestanddelen van de ontworpen wet vormen.

In tegenstelling tot de bespreking van de minder algemene machtiging van artikel 5, bepaalt de bespreking van artikel 6 zich er overigens toe het dispositief te parafraseren, zonder enige uitleg te verstrekken omtrent de motieven voor de aldus voorgenomen delegatie van wetgevingsbevoegdheid, noch wat betreft de bijzondere omstandigheden die zulke wetswijzigingen bij koninklijk besluit kunnen rechtvaardigen.

Indien het noodzakelijk blijkt dit artikel te behouden, dient het dus op zijn minst te worden herzien om de machtiging aldus af te bakenen dat de latere verhoging van de wettelijke maximumbedragen die daarmee toegestaan wordt, afdoende omkaderd zal zijn in de bepalingen van de wet zelf.

In dat geval dient overigens te worden voorzien in een bekrachtiging bij wet binnen een korte termijn, die in het voorontwerp bepaald moet worden.

Slotopmerking

Overeenkomstig de wetgevingstechniek ⁽¹⁾ geldt dat pas wanneer het wetsontwerp alleen ter zake van de bevoegdheid om advies aan de Raad van State is voorgelegd ingevolge artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat in de aanhef van het besluit tot indiening van het ontwerp melding moet worden gemaakt van die bepaling, van de dringende noodzakelijkheid en de redenen daarvoor, alsmede van het advies van de afdeling Wetgeving.

⁽¹⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen nr. 36.4 en 227, punt b), alsook formule F 3-5-5 en model F5, dat hoofdstuk 5 van deel 5 vormt.

Aangezien de afdeling Wetgeving van de Raad van State in casu niet met toepassing van die wetsbepaling om advies wordt gevraagd, dienen de vier leden van die aanhef tussen het begroetingsformulier en de vermelding van de minister die het indieningsbesluit voordraagt, te vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
de Dames	A. WEYEMBERGH,	
	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. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B.VIGNERON

Y. KREINS