



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.127/2
du 8 octobre 2012

advies 52.127/2
van 8 oktober 2012

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au gestionnaire de portefeuille
dans le cadre de l'émission de
covered bonds belges par un
établissement de crédit de droit
belge'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
portefeuillebeheerder in het
kader van de uitgifte van
Belgische *covered bonds* door
een kredietinstelling naar
Belgisch recht'

Le 1^{er} octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au gestionnaire de portefeuille dans le cadre de l'émission de *covered bonds* belges par un établissement de crédit de droit belge'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 octobre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 2012.

*

Op 1 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister et Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de portefeuillebeheerder in het kader van de uitgifte van Belgische *covered bonds* door een kredietinstelling naar Belgisch recht'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2012.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 pour le premier arrêté, par le fait que la Belgique est le seul pays d'Europe où aucun cadre juridique n'existe pour l'émission de *covered bonds* et que les établissements de crédit régis par le droit belge ont un désavantage important par rapport à leurs concurrents étrangers lorsqu'ils cherchent à se financer à long terme et à un coût raisonnable et par la suite, octroyer des crédits aux entreprises et aux ménages ; que ce cadre juridique est déjà créé partiellement par la loi du 3 août 2012 et doit être complété par le présent arrêté royal avant que des *covered bonds* puissent être émis effectivement ; pour le second arrêté, par le fait que la loi du 3 août 2012 et l'arrêté royal ont créé un cadre juridique pour l'émission de *covered bonds* belges afin d'éviter que les établissements de crédit régis par le droit belge aient un désavantage important par rapport à leurs concurrents étrangers lorsqu'ils cherchent à se financer à long terme et par la suite, octroyer des crédits aux entreprises et aux ménages ; que ce financement à long terme ne pourra se faire à un coût raisonnable qu'à condition que ce cadre juridique soit complété par le présent arrêté royal, étant donné que les agences de notation, lorsqu'elles fixent la notation de *covered bonds*, tiennent compte entre autres des exigences qui valent pour la désignation d'un gestionnaire de portefeuille, ainsi que des tâches et obligations de rapport particulières qui lui incombent ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 suivantes.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Une loi du 30 juillet 2010, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011 ¹, a inséré dans la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' des dispositions relatives à l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise » ².

¹ Selon son article 4, la loi du 30 juillet 2010 « entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* ». Cette publication étant intervenue le 14 octobre 2010, il en résulte que la loi du 30 juillet 2010 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

² Article 2, 9^o, de la loi du 5 mai 1997.

Le système suivant a été mis en place :

1° en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence³ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres⁴, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris ;

2° lorsqu'il apparaît, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à cette évaluation⁵ ;

3° le respect de la procédure ainsi prescrite conditionne, selon le cas, le dépôt du projet de loi devant les Chambres législatives, l'adoption du projet d'arrêté royal ou l'approbation du projet de décision par le Conseil des ministres⁶.

En l'espèce, aucun des documents transmis au Conseil d'État ne permet d'établir que la procédure décrite ci-avant a été suivie, plus spécialement l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité et à compléter en ce sens le préambule du projet.

*

³ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁴ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

⁵ Article 19/2 de la loi du 5 mai 1997. Cette disposition charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'évaluation d'incidence. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁶ Article 19/3 de la loi du 5 mai 1997.

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 de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

« L'urgence est motivée pour le premier arrêté, par le fait que la Belgique est le seul pays d'Europe où aucun cadre juridique n'existe pour l'émission de *covered bonds* et que les établissements de crédit régis par le droit belge ont un désavantage important par rapport à leurs concurrents étrangers lorsqu'ils cherchent à se financer à long terme et à un coût raisonnable et par la suite, octroyer des crédits aux entreprises et aux ménages ; que ce cadre juridique est déjà créé partiellement par la loi du 3 août 2012 et doit être complété par le présent arrêté royal avant que des *covered bonds* puissent être émis effectivement ; pour le second arrêté, par le fait que la loi du 3 août 2012 et l'arrêté royal ont créé un cadre juridique pour l'émission de *covered bonds* belges afin d'éviter que les établissements de crédit régis par le droit belge aient un désavantage important par rapport à leurs concurrents étrangers lorsqu'ils cherchent à se financer à long terme et par la suite, octroyer des crédits aux entreprises et aux ménages ; que ce financement à long terme ne pourra se faire à un coût raisonnable qu'à condition que ce cadre juridique soit complété par le présent arrêté royal, étant donné que les agences de notation, lorsqu'elles fixent la notation de *covered bonds*, tiennent compte entre autres des exigences qui valent pour la désignation d'un gestionnaire de portefeuille, ainsi que des tâches et obligations de rapport particulières qui lui incombent ».

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

Bij een wet van 30 juli 2010, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden¹, zijn in de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' bepalingen betreffende de effectbeoordeling op het stuk van duurzame ontwikkeling ingevoegd.

De wetgever heeft de "effectbeoordeling" gedefinieerd als "duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de

¹ Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 "treedt (deze wet) in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*". Doordat de wet van 30 juli 2010 is bekendgemaakt op 14 oktober 2010, volgt daaruit dat deze wet in werking is getreden op 1 oktober 2011.

Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”².

In dat kader is de volgende regeling ingevoerd:

1° in principe moet elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd aanleiding geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren³; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad⁴, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is;

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd⁵;

3° de naleving van de aldus voorgeschreven procedure is een voorwaarde, naargelang het geval, voor het indienen van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers, voor het uitvaardigen van een koninklijk besluit of voor het goedkeuren van een voorstel van beslissing door de Ministerraad⁶.

In casu kan uit geen van de aan de Raad van State overgezonden stukken worden opgemaakt dat de hierboven beschreven procedure gevolgd is, meer in het bijzonder of vooraf onderzocht is of het noodzakelijk was een effectbeoordeling uit te voeren.

De steller van het ontwerp behoort erop toe te zien dat dit vormvereiste wordt vervuld en dat de aanhef van het ontwerp in deze zin wordt aangevuld.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

² Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

³ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

⁴ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

⁵ Artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997. Bij deze bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

⁶ Artikel 19/3 van de wet van 5 mei 1997.