



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.256/2
du 11 mai 2016

advies 59.256/2
van 11 mei 2016

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 mai 1964 fixant le siège et
déterminant le ressort et les
attributions des bureaux des
hypothèques'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 mei 1964 tot vaststelling
van de zetel, alsmede van het
ambtsgebied en de
bevoegdheden van de
hypotheekkantoren'

Le 12 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 mai 1964 fixant le siège et déterminant le ressort et les attributions des bureaux des hypothèques'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 mai 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2016.

*

Op 12 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 mei 1964 tot vaststelling van de zetel, alsmede van het ambtsgebied en de bevoegdheden van de hypotheekkantoren'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 mei 2016.

*

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, 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent une autorité, soit en l'espèce le Roi, à énoncer des règles dans la sphère des compétences attribuées à celle-ci ¹.

Interrogé quant à la raison de la mention, à l'alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 octobre 1901 'relatif au service de la caisse des dépôts et consignation dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles', le délégué du Ministre a répondu en ces termes :

« La référence à l'AR du 28 octobre 1901 vise seulement le service de la caisse des dépôts et consignation dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, et non les conservations des hypothèques. Dès lors cette référence est aussi sans objet et dès lors superflue ».

L'alinéa 2 sera donc omis.

2. De même, l'alinéa 3 mentionne l'article 44 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 'coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse de dépôts et consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934'. Cet article constitue l'article d'exécution de cet arrêté royal. Interrogé quant à la raison de ce visa, le délégué du Ministre a répondu que

« La référence à l'article 44 de l'AR du 18 mars 1935 est en effet sans objet et dès lors superflue ».

L'alinéa 3 sera donc également omis.

3. À l'alinéa 4, la mention de la modification en dernier lieu de l'arrêté royal du 20 mai 1964 'fixant le siège et déterminant le ressort et les attributions des bureaux des hypothèques' par l'arrêté royal du 17 mai 2004 doit être omise ².

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

² *Ibid.*, recommandation n° 30.

4. Enfin, le délégué a été interrogé sur les motifs du visa, à l'alinéa 5, des articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 3 décembre 2009 'organique des services opérationnels du SPF Finances' et a répondu comme suit :

« Le préambule fait mention des articles 6 et 7 de l'AR du 3 décembre 2009 organique des services opérationnels du SPF Finances parce que ces deux articles fixent les compétences d'une part de l'Administration générale de la Documentation patrimoniale (AGDP) et d'autre part de l'Administration générale de la Trésorerie (AGTrés) (les deux administrations impliquées par le transfert de compétences).

Par l'article 1^{er} de l'AR modificatif du 2 décembre 2015 (MB du 11.12.2015) l'AGTrés a repris de l'AGDP au 01.01.2016 le service des agences locales de la Caisse des Dépôts et Consignations. Au sein de l'AGDP, ce service était exercé par certains bureaux des hypothèques. L'actuel projet d'AR ne vise qu'une adaptation des attributions de ces bureaux en fonction du transfert de compétences suite à la modification de l'article 6 de l'AR du 3 décembre 2009 précité au 01.01.2016 ».

Toutefois, ces dispositions ne constituent pas le fondement juridique de l'arrêté en projet et ne sont pas non plus modifiées par le projet. Partant, il n'y a pas lieu de les mentionner au préambule.

L'auteur du projet pourrait néanmoins faire référence à ces dispositions dans le préambule par un alinéa introduit par un « considérant »³.

DISPOSITIF

Article 16

L'article 16 a pour objet de faire prendre effet au projet à la date du 1^{er} janvier 2016. Il emporte donc un effet rétroactif.

Or le Conseil d'État a souvent rappelé qu'à défaut d'habilitation légale expresse, un arrêté réglementaire ne peut emporter un tel effet qu'à titre exceptionnel, lorsque la rétroactivité est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels. En effet, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit.

Interrogé quant aux motifs de cette rétroactivité, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« La raison de l'effet rétroactif au 01.01.2016, se trouve dans le transfert de compétences à cette date suite à la modification de l'AR du 3 décembre 2009 organique des services opérationnels du SPF Finances. La rétroactivité est nécessaire à la régularisation d'une situation de fait et de droit et à la continuité du service public. Elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels : depuis le 01.01.2016 la gestion des agences locales de la Caisse des Dépôts et Consignations est effectivement assurée par l'Administration générale de la Trésorerie ».

Au vu de ces explications, le caractère rétroactif du projet est admissible.

³ *Ibid.*, recommandation n° 40.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. De rechtsgrond van een besluit wordt gevormd door de bepalingen van de teksten van intern recht die een overheid, *in casu* de Koning, machtigen om regels te formuleren binnen haar bevoegdheden.¹

Op de vraag waarom in het tweede lid melding wordt gemaakt van het koninklijk besluit van 28 oktober 1901 betreffende de ‘Dienst der Kas van consignatie en van inbewaargeving in het gerechtelijks-arrondissement van Brussel’, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La référence à l’AR du 28 octobre 1901 vise seulement le service de la caisse des dépôts et consignation dans l’arrondissement judiciaire de Bruxelles, et non les conservations des hypothèques. Dès lors cette référence est aussi sans objet et dès lors superflue.”

Het tweede lid moet dus vervallen.

2. Zo ook wordt in het derde lid gewag gemaakt van artikel 44 van 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’. Dat artikel is de uitvoeringsbepaling van dit koninklijk besluit. Op de vraag waarom naar dat artikel verwezen wordt, heeft de gemachtigde van de minister als volgt geantwoord:

“La référence à l’article 44 de l’AR du 18 mars 1935 est en effet sans objet et dès lors superflue.”

Het derde lid moet dus eveneens vervallen.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 22.

3. In het vierde lid dient de vermelding te worden weggelaten van de laatste wijziging die bij het koninklijk besluit van 17 mei 2004 aangebracht is in het koninklijk besluit van 20 mei 1964 ‘tot vaststelling van de zetel, alsmede van het ambtsgebied en de bevoegdheden van de hypotheekkantoren’.²

4. Tot slot heeft de gemachtigde op de vraag waarom in het vijfde lid verwezen wordt naar de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 3 december 2009 ‘houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën’, het volgende geantwoord:

“Le préambule fait mention des articles 6 et 7 de l’AR du 3 décembre 2009 organique des services opérationnels du SPF Finances parce que ces deux articles fixent les compétences d’une part de l’Administration générale de la Documentation patrimoniale (AGDP) et d’autre part de l’Administration générale de la Trésorerie (AGTrés) (les deux administrations impliquées par le transfert de compétences).

Par l’article 1er de l’AR modificatif du 2 décembre 2015 (MB du 11.12.2015) l’AGTrés a repris de l’AGDP au 01.01.2016 le service des agences locales de la Caisse des Dépôts et Consignations. Au sein de l’AGDP, ce service était exercé par certains bureaux des hypothèques. L’actuel projet d’AR ne vise qu’une adaptation des attributions de ces bureaux en fonction du transfert de compétences suite à la modification de l’article 6 de l’AR du 3 décembre 2009 précité au 01.01.2016.”

Die bepalingen verlenen echter geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit en worden er evenmin bij gewijzigd. Er is bijgevolg geen reden om ze in de aanhef te vermelden.

De steller van het ontwerp zou echter in de aanhef naar die bepalingen kunnen verwijzen met een lid dat begint met het woord “Overwegende”.³

DISPOSITIEF

Artikel 16

Artikel 16 strekt ertoe het ontwerp in werking te laten treden op 1 januari 2016. Dat artikel houdt dus in dat het ontwerp terugwerkende kracht heeft.

De Raad van State heeft er echter reeds herhaaldelijk op gewezen dat een reglementair besluit, bij ontstentenis van uitdrukkelijke wettelijke machtiging, slechts uitzonderlijk terugwerking kan krijgen, wanneer die noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten. Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel immers geen terugwerkende kracht.

² *Ibid.*, aanbeveling 30.

³ *Ibid.*, aanbeveling 40.

Gevraagd naar de redenen voor die terugwerking heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La raison de l’effet rétroactif au 01.01.2016, se trouve dans le transfert de compétences à cette date suite à la modification de l’AR du 3 décembre 2009 organique des services opérationnels du SPF Finances. La rétroactivité est nécessaire à la régularisation d’une situation de fait et de droit et à la continuité du service public. Elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels : depuis le 01.01.2016 la gestion des agences locales de la Caisse des Dépôts et Consignations est effectivement assurée par l’Administration générale de la Trésorerie.”

In het licht van die uitleg is de terugwerking van het ontwerp aanvaardbaar.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT