CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.738/2
du 16 décembre 2019

sur

un projet d'arrêté royal 'sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.738/2
van 16 december 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's'

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡

Le 20 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'sur la Caisse des Dépôts et Consignations, notamment sur les consignations en devises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2019.

*

Op 20 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'op de Deposito- en Consignatiekas, inzonderheid op de consignaties in valuta's'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 december 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2019.

*

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡

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 le 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 d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 l'observation suivante.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen comporte de nombreuses délégations à la Caisse des Dépôts et Consignations. Ainsi, la Caisse des Dépôts et Consignations est chargée de :

– définir sur son site web les catégories de consignation possibles (article 2) ;

– donner les indications d'utilisation de l'application électronique (article 3) ;

– déterminer les données pertinentes et les pièces à communiquer par le consignateur au moment de consigner (article 4) ;

– déterminer les pièces nécessaires pour la libération de la consignation (article 5).

Or c'est au Roi qu'il revient de régler Lui-même les éléments essentiels des habilitations qu'il a reçues du législateur par l'effet des dispositions visées à l'alinéa 1er du préambule. À défaut de régler Lui-même ces éléments essentiels, il conviendra alors qu'Il délègue la compétence d'arrêter d'éventuels éléments plus accessoires ou de l'ordre du détail au ministre qui a la Caisse des dépôts et consignations dans ses attributions, et non directement à la Caisse. En effet, déléguer cette compétence à la Caisse aboutit à permettre à celle-ci d'adopter des normes ayant un caractère réglementaire en s'affranchissant des garanties prévues par les lois en vigueur en vue d'encadrer le pouvoir réglementaire du Roi (et des ministres lorsqu'ils agissent sur délégation), comme par exemple la consultation de la section de législation du Conseil d'État ou l'accomplissement de formalités préalables obligatoires applicables au sein du pouvoir exécutif (contrôle administratif et budgétaire, etc.). S'il arrive que des organismes publics soient très exceptionnellement habilités à adopter des normes réglementaires par dépassement des principes constitutionnels qui centralisent le pouvoir réglementaire du pouvoir exécutif dans les mains du Roi (et, plus accessoirement, de ses ministres), cette pratique est généralement justifiée par la considération qu'il y va alors de normes d'une nature très technique qui n'impliquent pas de pouvoir d'appréciation en opportunité, la technicité de ces règles justifiant alors qu'il soit

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡

toléré que les autorités publiques plus particulièrement chargées de les appliquer les élaborent directement, sous la réserve d'une approbation royale ou ministérielle permettant au pouvoir exécutif d'en assumer la responsabilité politique [1]. De telles circonstances ne sont pas présentes en l'espèce.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, le projet ne sera pas examiné plus avant.

Il appartiendra à l'auteur du projet de soumettre à nouveau celui-ci à la section de législation lorsqu'il aura été substantiellement revu à la lumière de la présente observation générale.

*

[1] En ce sens, l'avis n° 39.675/4/AG donné le 4 avril 2006 sur un avant-projet de loi 'relatif à la fixation des procédures de vol', observation n° 51 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39675.pdf).

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡

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 ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende ontwerp bevat tal van delegaties aan de Deposito- en Consignatiekas. Zo wordt de Deposito- en Consignatiekas ermee belast:

– op haar website te omschrijven welke categorieën van consignatie mogelijk zijn (artikel 2);

– aanwijzingen te geven omtrent het gebruik van de elektronische toepassing (artikel 3);

– te bepalen welke relevante gegevens en welke stukken de consignatiegever op het ogenblik van de consignatie moet meedelen (artikel 4);

– te bepalen welke stukken noodzakelijk zijn voor de vrijgave van de consignatie (artikel 5).

Het staat echter aan de Koning om zelf de belangrijkste aspecten te regelen van de machtigingen die de wetgever Hem verleend heeft op grond van de bepalingen waarnaar in het eerste lid van de aanhef verwezen wordt. Indien Hij die belangrijkste aspecten niet zelf regelt, moet Hij de bevoegdheid om eventuele meer bijkomstige aspecten of detailkwesties vast te stellen dan ook niet rechtstreeks aan de Deposito- en Consignatiekas delegeren maar aan de minister tot wiens bevoegdheid de Kas behoort. Door die bevoegdheid aan de Kas te delegeren wordt deze laatste immers de mogelijkheid geboden om verordenende rechtsregels vast te stellen, waarbij ze zich onttrekt aan de waarborgen waarin de geldende wetten voorzien om de verordeningsbevoegdheid van de Koning (en van de ministers wanneer ze bij delegatie handelen) af te bakenen, zoals bijvoorbeeld het raadplegen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State of het vervullen van verplichte voorafgaande vormvereisten geldend binnen de uitvoerende macht (administratieve en begrotingscontrole, enz.). Als het gebeurt dat openbare instellingen bij

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡

hoge uitzondering gemachtigd worden om verordeningen vast te stellen, met voorbijgaan van de grondwettelijke beginselen die de verordeningsbevoegdheid van de uitvoerende macht centraliseren in handen van de Koning (en in mindere mate in handen van zijn ministers), wordt die handelwijze doorgaans verantwoord door de overweging dat het in dat geval gaat om rechtsregels van zeer technische aard die geen beleidskeuze impliceren, aangezien het dan door het technische karakter van die regels gerechtvaardigd is om te gedogen dat die regels meteen uitgewerkt worden door de overheidsinstanties die meer bepaald met de toepassing ervan belast zijn, onder voorbehoud van koninklijke of ministeriële goedkeuring op grond waarvan de uitvoerende macht de politieke verantwoordelijkheid ervoor kan opnemen.[1] Dergelijke omstandigheden doen zich *in casu* niet voor.

Gelet op de fundamentele aard van die opmerking zal het ontwerp niet nader onderzocht worden.

Wanneer het ontwerp fundamenteel herzien is in het licht van deze algemene opmerking, moet de steller ervan het opnieuw aan de afdeling Wetgeving voorleggen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[1] Zie in die zin advies 39.675/4/AV, op 4 april 2006 gegeven over een voorontwerp van wet 'inzake het vastleggen van vliegprocedures', opmerking 51 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/39675.pdf).

‡LW-DAMTNAJCB-GGHDIUQ‡