



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.307/2
du 23 novembre 2021

advies 70.307/2
van 23 november 2021

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
mise en œuvre de certains
aspects du
règlement (UE) 2020/1503 du
Parlement européen et du
Conseil du 7 octobre 2020
relatif aux prestataires
européens de services de
financement participatif pour
les entrepreneurs, et modifiant
le règlement (UE) 2017/1129
et la
directive (UE) 2019/1937’

een voorontwerp van wet ‘tot
tenuitvoerlegging van
bepaalde aspecten van
Verordening (EU) 2020/1503
van het Europees Parlement en
de Raad van 7 oktober 2020
betreffende Europese
crowdfundingdienstverleners
voor bedrijven en tot wijziging
van
Verordening (EU) 2017/1129
en Richtlijn (EU) 2019/1937’

Le 14 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Coordination de la lutte contre la fraude à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant mise en œuvre de certains aspects du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 novembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON et Aurore PERCY, auditeurs adjoints.

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 23 novembre 2021.

*

Op 14 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot tenuitvoerlegging van bepaalde aspecten van Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 november 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON en Aurore PERCY, adjunct-auditeurs.

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 23 november 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Contrairement à ce qu'indique la lettre de demande d'avis, l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'accord de la Secrétaire d'État au Budget ainsi que l'analyse d'impact relatifs à l'avant-projet à l'examen ne figurent pas dans le dossier soumis au Conseil d'État.

Il semble ressortir du dossier que l'avant-projet à l'examen n'a pas d'impact budgétaire dès lors qu'il a uniquement pour objet d'adapter, dans l'article 122 de la loi du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers', les références légales aux dispositions de la loi du 18 décembre 2016 'organisant la reconnaissance et l'encadrement du crowdfunding et portant des dispositions diverses en matière de finances' par des références au règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 'relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937'.

Il n'est par conséquent pas nécessaire de requérir l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord de la Secrétaire d'État au Budget.

L'auteur de l'avant-projet n'est par contre pas dispensé de réaliser l'analyse d'impact requise par la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a fait référence aux formalités effectuées dans le cadre de l'avant-projet de loi 'visant à mettre en œuvre le règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937 et à transposer la directive (UE) 2021/338 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d'investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19', sur lequel l'avis 70.306/2 est donné ce jour. Le délégué du Ministre a exposé ce qui suit à cet égard :

« Het betreffen dezelfde documenten voor deze twee nauw met elkaar samenhangende wetsontwerpen (zelfde administratief dossier). Deze 2 wetsontwerpen

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

vormden eerst één enkel wetsontwerp maar werden opgesplitst omdat werd vastgesteld dat er enkele bepalingen instonden die bicameraal zijn.

Het betreffen dus twee wetsontwerpen die nauw samenhangend zijn maar worden opgesplitst om loutere procedurele redenen. Het eerste wetsontwerp betreft een optioneel bicameraal wetsontwerp en het tweede wetsontwerp is een verplicht bicameraal wetsontwerp. Dit wordt ook zodanig vermeld in de nota's ministerraad. Beide wetsontwerpen werden ook op de ministerraad geagendeerd onder één enkel agendapunt (a en b) ».

La circonstance que les deux avant-projets sont liés quant à leur objet respectif ne dispense en principe pas leur auteur de procéder, pour chacun d'eux séparément, à l'accomplissement des formalités préalables. La formalité relative à l'analyse d'impact peut toutefois être considérée comme accomplie en l'espèce sur la base des explications fournies par le délégué du Ministre, dont il résulte qu'un seul texte, couvrant ce qui a été ensuite scindé en deux avant-projets, a bien fait l'objet de cette analyse. Il serait toutefois préférable à l'avenir que celle-ci porte spécifiquement et séparément sur les deux avant-projets ou que, si un document unique est établi pour faire état de cette analyse d'impact, il indique clairement le fait qu'il a porté sur les deux avant-projets de loi.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

À l'article 3, alinéa 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas les raisons de déroger aux règles habituelles d'entrée en vigueur, sous réserve d'une justification sur ce point.

*

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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In tegenstelling tot wat in de brief met de adviesaanvraag vermeld wordt, bevinden het advies van de inspecteur van Financiën, de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting en de impactanalyse met betrekking tot het voorliggende voorontwerp zich niet in het dossier dat aan de Raad van State bezorgd is.

Uit het dossier lijkt opgemaakt te kunnen worden dat het voorliggende voorontwerp geen budgettaire weerslag heeft, aangezien het er enkel toe strekt in artikel 122 van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ de wettelijke verwijzingen naar de bepalingen van de wet van 18 december 2016 ‘tot regeling van de erkenning en de afbakening van crowdfunding en houdende diverse bepalingen inzake financiën’ te vervangen door verwijzingen naar verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 ‘betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937’.

Het is bijgevolg niet nodig om het advies in te winnen van de inspecteur van Financiën en om de akkoordbevinding te verkrijgen van de staatssecretaris voor Begroting.

De steller van het voorontwerp is echter niet vrijgesteld van het uitvoeren van de impactanalyse die vereist is bij de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister verwezen naar de vormvereisten die vervuld zijn in het kader van het voorontwerp van wet 'tot tenuitvoerlegging van Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot omzetting van Richtlijn (EU) 2021/338 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2021 tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU wat betreft informatievereisten, productgovernance en positielimieten, en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/878 wat betreft de toepassing daarvan op beleggingsondernemingen, om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-crisis', waarover vandaag advies 70.306/2 uitgebracht is. De gemachtigde van de minister heeft in dat verband het volgende gesteld:

“Het betreffen dezelfde documenten voor deze twee nauw met elkaar samenhangende wetsontwerpen (zelfde administratief dossier). Deze 2 wetsontwerpen vormden eerst één enkel wetsontwerp maar werden opgesplitst omdat werd vastgesteld da[t] er enkele bepalingen instonden die bicameraal zijn.

Het betreffen dus twee wetsontwerpen die nauw samenhangend zijn maar worden opgesplitst om loutere procedurele redenen. Het eerste wetsontwerp betreft een optioneel bicameraal wetsontwerp en het tweede wetsontwerp is een verplicht bicameraal wetsontwerp. Dit wordt ook zodanig vermeld in de nota's ministerraad. Beide wetsontwerpen werden ook op de ministerraad geagendeerd onder één enkel agendapunt (a en b).”

De omstandigheid dat er tussen beide voorontwerpen, wat hun respectieve strekking betreft, een verband bestaat, stelt de steller ervan in principe niet vrij van het vervullen van de voorafgaande vormvereisten voor elk van die voorontwerpen afzonderlijk. Er kan echter van uitgegaan worden dat het vormvereiste met betrekking tot de impactanalyse *in casu* vervuld is gelet op de door de gemachtigde van de minister gegeven uitleg, waaruit blijkt dat die analyse wel degelijk uitgevoerd is voor een enkele tekst waarin datgene geregeld wordt wat vervolgens in twee voorontwerpen is opgesplitst. In het vervolg zou het echter beter zijn dat die analyse specifiek en afzonderlijk op beide voorontwerpen betrekking heeft of dat, indien een enkel document opgesteld wordt om van die impactanalyse melding te maken, daarin duidelijk aangegeven wordt dat het betrekking had op beide voorontwerpen van wet.

BIJZONDERE OPMERKING

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom in artikel 3, eerste lid, afgeweken wordt van de gebruikelijke regels inzake inwerkingtreding, onder voorbehoud van een rechtvaardiging daaromtrent.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT