VVV. L.1942/2.

Coordinatie bureau

KONINKRIJK BELGIE — ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE — AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e Maart 1951 door de Minister van Economische Zaken en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot aanvulling en wijziging van het koninklijk besluit van 1 September 1939, getroffen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr 42 van 31 Augustus 1939 houdende reorganisatie van de Nationale Delcredere-dienst",heeft ter zitting van 30 April 1951 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes, le 29 mars 1951, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "complétant et modifiant l'arrêté royal du 1er septembre 1939 pris en exécution de l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939, réorganisant l'Office National du Ducroire", a donné en sa séance du 30 avril 1951 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt er toe, enerzijds, ter uitvoering van de wet van 21 April 1949, het de Nationale Delcrederedienst mogelijk te maken ter gelegenheid van verrichtingen inzake invoer met vooruitbetaling zijn waarborg te verlenen en, anderzijds, ter uitvoering van het koninklijk besluit nr 42 van 31 Augustus 1939, het aantal risico's, waarvoor die Dienst zijn waarborg kan verlenen, te verhogen.

\+

\+ \+

Inleiding.

In het eerste lid der inleiding dient men de wetgeving betreffende de in het koninklijk besluit van 31 Augustus 1939 aangebrachte wijzigingen te vermelden en te zeggen dat dit besluit is bekrachtigd.

Men stelle dat lid als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit nr 42 van 31 Augustus 1939 tot opheffing en vervanging van de wet van 2 Augustus 1932, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 Januari 1935 en 22 October 1937 en bij de wet van 14 Juli 1938 betreffende de waarborg van goede afloop voor verrichtingen van de uitvoerhandel en oprichting van een Nationale Delcrederedienst, bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947 en gewijzigd bij de wet van 21 April 1949;

Gelet op het koninklijk besluit van 1 September 1939, genomen ter uitvoering van voormeld koninklijk besluit nr 42 ; ".

\+

\+ \+

.../...

Beschikkend gedeelte.

Artikel 1.-

Doordat het nieuw artikel 12, 1°,bepaalt dat "de Dienst de waarborg kan verlenen met betrekking tot elke schuldvordering ...", zou men kunnen denken dat de Nationale Delcrederedienst zich er toe beperkt, zoals een borg, het naleven van de verbintenis van de buitenlandse schuldenaar te waarborgen.

Maar zowel uit de oude als uit de nieuwe tekst van artikel 13 blijkt integendeel dat de Dienst, zoals een verzekeraar, de uitvoerder en, in sommige gevallen, de invoerder waarborgt tegen bepaalde verliesrisico's, waarvan de niet-naleving van de verbintenissen van de buitenlandse schuldenaar slechts een bijzonder geval is.

Er zijn immers gevallen waarin de medecontractant van de uitvoerder of van de invoerder geen schuldenaar wegens verbintenis meer is en waarin de belanghebbende een verlies lijdt dat door de Nationale Delcrederedienst kan worden gewaarborgd.

Artikel 12, 1°,kan aanleiding geven tot twijfel en zou moeten gewijzigd worden als volgt :

"Artikel 12.- De waarborgen van de Nationale Delcrederedienst worden uitsluitend verleend :

1° voor verrichtingen in verband met de uitvoer van Belgische producten of van producten van Belgisch-Congo en van de gebieden onder Belgische voogdij, met inbegrip van de in het buitenland uit te voeren bijkomstige werken welke de uitvoerder op zich genomen heeft. Behoudens afwijking toegestaan door de

.../...

Minister van Economische Zaken en Middenstand, mogen de kosten van die werken echter niet meer dan 25 t.h. van het totaal bedrag van de waarborg belopen;

2° ... ".

Anderzijds wordt in deze redactie rekening gehouden met de wijzigingen welke het statuut van Ruanda en Urundi heeft ondergaan.

Voorts vulle men het laatste lid van het nieuw artikel 12 aan met een vermelding van de gebieden onder Belgische voogdij.

Artikel 2.-

Onder c), d) en e) van het nieuw artikel 13 wordt gedoeld op sommige feiten "waardoor de uitvoering of de vereffening van export- of importverrichtingen... zou belemmerd of verhinderd worden". Het woord "vereffening" heeft geen nauwkeurige juridische betekenis. De administratie zou onder dat woord verstaan eventuele teruggaven waartoe de onmogelijkheid om van een export- of importverrichting uit te voeren aanleiding kan geven. Deze bijzondere betekenis schijnt willekeurig te zijn.

Elke vormwijziging kan hier echter invloed hebben op de draagwijdte zelf van het ontwerp. De Raad van State stelt dan ook geen nieuwe tekst voor, daar hij de bedoelingen der Regering niet nauwkeurig genoeg kent.

.../...

Artikel 3.-

Volgens het eerste lid van het nieuw artikel 15 worden de waarborgen in definitieve vorm verleend wanneer de koop gesloten is en in het tegenovergestelde geval in de vorm van een belofte. Zulk een redactie kan de mening doen ontstaan dat de delcrederebelofte in het laatst genoemde geval slechts een niet-definitief ontwerp is dat de Dienst achteraf kan wijzigen. Zulks is evenwel niet de betekenis van het ontwerp. In werkelijkheid wordt met het eerste lid van artikel 15 bedoeld dat het bijkomstig delcrederecontract niet kan gesloten worden voordat het hoofdcontract is tot stand gekomen en dat in dat geval enkel een belofte van delcredere mogelijk is.

Zoals iedere belofte van contract, verbindt die belofte van delcredere de belover op definitieve wijze. Hij mag de voorwaarden ervan niet eenzijdig wijzigen.

In het tweede lid van het nieuw artikel 15 wordt bepaald dat de Nationale Delcrederedienst "de door de waarborghouder te betalen premie en eventuele rechten vaststelt".

Waar het de Nationale Delcrederedienst machtigt tot het heffen van rechten zonder dat de wet hem zulks toestaat, berust het tweede lid van artikel 15 op geen wettelijke grondslag en is het ongrondwettelijk voor zover die rechten het karakter van belastingen zouden hebben.

.../...

Voorts is in deze tekst artikel 4 van het koninklijk besluit van 31 Augustus 1939, bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947, in gewijzigde vorm overgenomen. Door die wetsbepalingen over te nemen, doet het ontwerp ze ten onrechte als reglementair voorkomen, en door ze te wijzigen, heeft het geen wettelijke grond.

Op grond van die opmerkingen stelt de Raad van State voor, het nieuw artikel 15 te stellen als volgt :

"Artikel 15.- De waarborgen zijn definitief verleend wanneer de koop gesloten is.

Voordat de koop is gesloten, worden zij verleend in de vorm van belofte.

De raad van beheer van de Nationale Delcrederedienst bepaalt de algemene en de bijzondere voorwaarden van de waarborgcontracten, zoals in bovenstaand artikel 6 is gezegd. Hij stelt de door de waarborghouder te betalen premie vast.".

Lo projet a pour objet, d'une part, en exécution de la loi du 21 avril 1949, de permettre à l'Office national du Ducroire d'accorder sa garantie à l'occasion d'opérations d'importation avec prépaiement; d'autre part, en exécution de l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939, d'augmenter le nombre des risques contre lesquels l'Office peut accorder sa garantie.

\+

\+ +

Le préambule.

Au premier alinéa du préambule il conviendrait d'indiquer la législation relative aux modifications apportées à l'arrêté royal du 31 août 1939 et de préciser qu'il a été confirmé.

Il devrait être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal n°42 du 31 août 1939 abrogeant et remplaçant la loi du 2 août 1932, modifiée par les arrêtés royaux des 10 janvier 1935 et 22 octobre 1937 et par la loi du 14 juillet 1938 relative à la bonne fin d'opérations d'exportation, et créant un Office national du Ducroire, confirmé par la loi du 16 juin 1947 et modifié par la loi du 21 avril 1949;

Vu l'arrêté royal du 1er septembre 1939 pris en exécution de l'arrêté royal n°42 précité;".

\+

\+ +

.../...

Le dispositif.

L'article 1er.

En précisant que "la garantie de l'Office pourra porter sur toute créance ..." le nouvel article 12, 1°,peut laisser penser que l'Office national du Ducroire, tel une caution, se borne à garantir l'exécution de l'obligation du débiteur étranger.

Or, l'article 13, tant dans son texte ancien que dans son texte nouveau, montre, au contraire, que l'Office, tel un assureur, garantit l'exportateur et dans certains cas l'importateur contre certains risques de perte dont l'inexécution des obligations du débiteur étranger n'est qu'un cas particulier.

Il est, en effet, des cas où le co-contractant de l'exportateur ou de l'importateur n'est plus débiteur d'obligation et où l'intéressé subit une perte qui peut être garantie par le ducroire gouvernemental.

L'article 12, 1°, peut faire naître le doute et devrait être modifié comme suit :

"Article 12.- Les garanties de l'Office national du Ducroire s'appliquent exclusivement :

1° à des opérations relatives à l'exportation de produits belges ou de produits du Congo belge et des territoires sous tutelle belge, en ce compris les travaux accessoires à effectuer à l'étranger et dont l'exportateur a assumé la charge. Toutefois, sauf dérogation accordée par le Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes, le coût de ces travaux ne peut intervenir dans le montant de la garantie à concurrence d'un montant supérieur à 25 p.c.;

2° ... ".

.../...

Cette rédaction tient d'autre part compte des modifications intervenues dans le statut du Ruanda et de l'Urundi.

Le dernier alinéa du nouvel article 12 devrait, en outre, être complété par une référence aux territoires sous tutelle belge.

L'article 2.

Le nouvel article 13 vise, aux litteras c), d) et e), certains faits "qui entraîneraient ou empêcheraient l'exécution ou la liquidation des opérations...". Le mot "liquidation" n'a pas de sens juridique précis. Pour l'administration, ce terme désignerait les restitutions éventuelles que peut entraîner l'impossibilité d'exécution d'une opération d'exportation ou d'importation. Cette signification particulière semble arbitraire.

Pourtant, toute modification de forme pouvant ici influencer la portée même du projet, le Conseil d'Etat s'abstient de proposer un texte nouveau faute de connaître avec une précision suffisante les intentions du Gouvernement.

Article 3.

Le nouvel article 15, en son premier alinéa, prescrit que,lorsque le marché est conclu, les garanties sont accordées sous forme définitive et que, dans le cas contraire, elles le sont sous forme de promesse. Une telle rédaction pourrait laisser penser que dans

.../...

ce dernier cas, la promesse de ducroire n'est qu'un projet non définitif que l'Office pourrait modifier dans la suite. Or, telle n'est point la portée du projet. L'article 15, alinéa 1er, veut dire, en réalité, qu'avant la conclusion du contrat principal, le contrat accessoire de ducroire ne peut être conclu et que seule une promesse de ducroire peut être accordée.

Cette promesse de ducroire, comme toute promesse de contrat, engage définitivement le promettant qui ne peut en modifier unilatéralement les termes.

Le nouvel article 15, en son second alinéa, précise que l'Office national du Ducroire "fixe la prime et éventuellement les droits à payer par le bénéficiaire de la garantie ".

En donnant à l'Office national du Ducroire le pouvoir de percevoir des droits sans que la loi le lui permette, l'article 15, alinéa 2, manque de base légale et est inconstitutionnel dans la mesure où ces droits seraient de nature fiscale.

Ce texte, d'autre part, reproduit en le modifiant l'article 4 de l'arrêté royal du 31 août 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947. En reproduisant ces dispositions légales, le projet a le tort de les faire apparaître comme réglementaires, et, en les modifiant, il manque de fondement légal.

.../...

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose que le nouvel article 15 soit rédigé de la façon suivante :

"Article 15.

Les garanties sont définitivement accordées lorsque le marché est conclu.

Avant sa conclusion, elles sont accordées sous forme de promesse.

Le conseil d'administration de l'Office national du Ducroire arrête les conditions générales et particulières des contrats de garantie ainsi qu'il est dit à l'article 6 ci-dessus. Il fixe la prime à payer par le bénéficiaire.".

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : F.LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs : conseiller d'Etat, président

D. DECLEIRE, raadsheren van State,
J. COYETTE, conseillers d'Etat,

J. VAUTHIER, bijzitters van de afdeling wetgeving
A. BERNARD, assesseurs de la section de législation

J. CYPRES, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.LEPAGE.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,
(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) F. LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à M. le Ministre
van Economische Zaken en Middenstand.
des Affaires économiques et des Classes moyennes.

De 1951. Le 1951.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

K. MEES.