KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14e mei 1970 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende diverse wijzigingen in het organiek statuut van de Nationale Delcrederedienst en machtiging van de Nationale Delcrederedienst de risico's verbonden aan bepaalde Belgische investeringen in het buitenland te waarborgen", heeft de 11e juni 1970 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 14 mai 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant divers amendements au statut organique de l'Office national du Ducroire et l'habilitant à garantir les risques afférents à certains investissements belges à l'étranger", a donné le 11 juin 1970 l'avis suivant :

Het waarborgen van de risico's van de Belgische investeringen in het buitenland is de belangrijkste nieuwigheid.

Het ontworpen artikel 3, § 2, eerste lid, vervat in artikel 1 van het ontwerp, dat de Delcrederedienst machtigt de risico's te waarborgen die aan bepaalde Belgische investeringen in het buitenland verbonden zijn, is het belangrijkste artikel van het ontwerp. Het verruimt immers op aanzienlijke wijze de taak van die Dienst.

In verband met de omschrijving van het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 3 rijzen de volgende belangrijke vragen.

Het ontwerp van wet bepaalt niet wat onder "investeringen" moet worden verstaan. In dit verband geeft de memorie van toelichting de volgende verklaring : "Wat de omschrijving van het begrip investering betreft, heeft de Regering zich aangesloten bij de pragmatische benadering waarvan de Wereldbank is uitgegaan bij haar werkzaamheden in verband met de uitwerking van een internationaal systeem voor de beslechting van investeringsgeschillen. De grenzen van investering zijn moeilijk te bepalen ...".

De memorie van toelichting wijst ook er op dat "België in het kader van internationale organisaties deelneemt aan de voorbereiding van een multilateraal garantiesysteem voor investeringen (Zie ontwerp van wet houdende goedkeuring van het verdrag inzake de beslechting van

.../...

geschillen met betrekking tot investeringen tussen Staten en onderdanen van andere Staten, opgemaakt te Washington op 18 maart 1965. Kamer van Volksvert., Buitengewone zitting 1968, Gedr. St. 75). Wat niet belet dat het dossier, aangelegd in verband met zodanige beslissingen, de concrete gegevens moet vermelden die in aanmerking zijn genomen om te beslissen dat de investering naar aanleiding waarvan de waarborg wordt gevraagd, al dan niet in aanmerking wordt genomen.

Volgens de ontworpen bepaling moet een beslissing waarbij de waarborg ten opzichte van bovenbedoelde risico's wordt verleend of geweigerd, niet met redenen omkleed zijn.

Om de betrokkene in staat te stellen een oordeel te kunnen vormen over de gegrondheid van een weigerende beslissing en om alle nutteloze geschillen daaromtrent te vermijden, verdient het aanbeveling dat het ontworpen artikel aangevuld wordt met een bepaling die voorschrijft dat de weigerende beslissing met redenen moet omkleed zijn.

De woorden "investeringen in het buitenland" hebben in de memorie van toelichting een beperktere draagwijdte dan in de tekst van het ontworpen artikel. De memorie van toelichting maakt immers een onderscheid tussen de investeringen in de ontwikkelingslanden en de investeringen in andere landen. Dit onderscheid wordt in de tekst van het artikel niet gemaakt. Wat betreft de investeringen in de "andere landen" moet er volgens de memorie van toelichting een rechtstreekse band bestaan

.../...

tussen de investering en een export - of importtransactie - of de bevordering van toekomstige transacties. Deze beperkende omschrijving komt in de tekst van het artikel niet tot uiting. De Raad van State stelt derhalve voor artikel 3, 1°, als volgt te stellen:

"De Nationale Delcrederedienst kan waarborg verlenen tot het beperken hetzij van de risico's, inzonderheid de kredietrisico's, die met verrichtingen van de buitenlandse handel verbonden zijn, hetzij van de risico's die met Belgische investeringen in het buitenland verbonden zijn, op voorwaarde dat die investeringen de economische en sociale expansie van het ontwikkelingsland en de buitenlandse economische betrekkingen van België bij dat land kunnen bevorderen, of op voorwaarde dat zij samenhangen met bepaalde buitenlandse handelsverrichtingen of dat zij zodanige verrichtingen kunnen bevorderen".

Volgens het ontworpen artikel 3, § 3, kunnen de investeringen als bedoeld in § 2, eerste lid, enkel worden gewaarborgd "tegen risico's van politieke aard". Het ontwerp bepaalt niet wat onder zodanige risico's moet worden verstaan. Deze begripsomschrijving is evenwel onmisbaar voor het bepalen van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. De Raad van State stelt derhalve voor in het artikel een begripsomschrijving van die risico's te geven, in de volgende bewoordingen :

"Voor de toepassing van deze bepaling wordt onder risico's van politieke aard verstaan : risico's die voortvloeien uit maatregelen genomen door de overheid van het betrokken land, uit een verandering van regime in dat land of uit gebeurtenissen die de normale werking van de politieke instellingen verstoren".

.../...

Het ontworpen artikel 3, § 2, wordt ingedeeld in afdelingen 1, 2 en 3, wat ongebruikelijk is; het ware beter die afdelingen te vervangen door de nummering 1°, 2° en 3°.

De bepalingen vervat in het 2° en in het 3° van § 2, artikel 3, die het thans geldende artikel 3, derde en tweede lid, aan het nieuwe artikel 3, § 2, eerste lid, aanpast, waren beter gesteld als volgt :

"2° de Dienst kan rechtstreeks voor rekening van de Staat en met machtiging van de Regering risico's waarborgen die met een van de verrichtingen als bedoeld in het eerste lid verbonden zijn maar die zodanig belangrijk en lang van duur zijn dat het de Dienst technisch onmogelijk is die risico's voor eigen rekening te verzekeren;

3° indien de aard en de omvang van de risico's van verrichtingen als bedoeld in het 1° of het 2° zulks vereisen, kan de Dienst medewerken aan het opmaken van financieringsplannen of verhelpen aan de ontoereikende, aangeboden financiële hulp".

*

* *

Het ontworpen artikel 4, vervat in artikel 2 van het ontwerp, herneemt de thans geldende bepalingen van artikel 4 en voegt er enkel bij dat indien "de waarborg betrekking heeft op een investeringsverplichting" geen afwijking kan worden toegestaan op de verplichting van de gerechtigde deel te nemen in de door de Dienst gedekte risico's.

*

* * .../...

De ontworpen regeling in verband met de dotaties waarover de Dienst kan beschikken, is vervat in artikel 5, dat in artikel 3 van het ontwerp is opgenomen.

Die ontworpen regeling bestaat uit de thans geldende regeling die hernomen wordt en uit een nieuwe, aanvullende bepaling die de Koning machtigt om, volgens dezelfde procedure, aan de Dienst een aanvullend nominaal kapitaal van 600 miljoen frank "toe te kennen in twee tranches van 300 miljoen frank elk".

Het volstaat deze aanvullende bepaling in het thans geldende artikel in te voegen. Het is derhalve overbodig het hele artikel in het ontwerp te hernemen.

*

* *

Het ontworpen artikel 7, vervat in artikel 4 van het ontwerp, herneemt de thans geldende bepalingen van artikel 7, met dien verstande dat de verwijzingen die in het artikel worden gedaan, aangepast worden.

*

* *

Het nieuw artikel 8, vervat in artikel 5 van het ontwerp, strekt tot vervanging van het thans geldend artikel 8.

De regeling bepaalt de maximale bedragen van de verbintenissen die de Dienst niet mag overschrijden.

.../...

Deze maxima worden onderscheidenlijk voor ieder van de drie, bij artikel 1 van het ontwerp bepaalde categorieën van verrichtingen vastgesteld.

Zo bedraagt alleszins principieel het maximum :

1° voor de eerste categorie - artikel 1, § 2, "afdeling" 1° -, (de waarborgen verleend tot vermindering van de risico's, inzonderheid de kredietrisico's verbonden aan verrichtingen van de buitenlandse handel alsmede van de risico's verbonden aan Belgische investeringen in het buitenland) : vijftien maal de som der dotaties en der algemene reserve;

2° voor verrichtingen - artikel 1, § 2, "afdeling" 2° -, die de technische mogelijkheden van de Dienst te boven gaan maar waarvan de verwezenlijking door de Regering gepast wordt geacht : 10 miljard frank;

3° voor de medewerking van de Dienst - artikel 1, § 2, "afdeling" 3° -, voor de uitwerking van financieringsplannen : de som der dotatie en der algemene reserve.

Zo wordt het maximumbedrag in beginsel vastgesteld ofwel in absolute, door de wet bepaalde cijfers, ofwel is het bedrag gelijk aan het bedrag van de dotaties en van de algemene reserve, ofwel is het gelijk aan een veelvoud van de dotaties en de algemene reserve. In die laatste twee gevallen worden de maximabedragen van verrichtingen bepaald door het bedrag van de dotaties en van de algemene reserve.

.../...

Tot nu toe werd,zoals uit artikel 8 van de statuten blijkt, dat maximumbedrag enkel bepaald op grondslag van de dotaties.

De dotaties werden verleend :

- bij de oorspronkelijke statuten;
- bij de wet van 21 april 1949;
- bij het koninklijk besluit nr. 10 van 18 april 1967, krachtens de volmachtwet van 31 maart 1967 genomen.

Weliswaar wordt bij dit laatste besluit, dat de dotatie bepaalt, aan de Koning ook de macht verleend nog twee aanvullende tranches toe te kennen. Er weze nochtans hierbij opgemerkt dat de wet het bedrag van ieder van deze bepaalde op 200 miljoen frank.

Thans worden de financiële perken die de verbintenissen niet mogen te buiten gaan in de wetgeving zelf bepaald. In de ontworpen regeling daarentegen kan de Regering de plafonds van de eerste en de derde categorie naar goeddunken verhogen.

De koninklijke besluiten waarbij de plafonds zullen worden verhoogd,zullen voortaan aan de beraadslaging van de in Raad vergaderde Ministers moeten worden voorgelegd.

*
* *

Het ontwerp strekt ten slotte tot wijziging van de bepalingen die het bestuur van de Dienst en het toezicht van de Regering regelen.

*

* *

.../...

Het ontworpen artikel 9, vervat in artikel 6 van het ontwerp, herneemt de bepalingen van het thans geldende artikel 9, met dit verschil dat de woorden "leningen aangaan" vervangen worden door de woorden "leningen opnemen en verstrekken" en dat in het laatste lid de gepaste verwijzingen worden ingevoegd.

Het verdient aanbeveling het nieuwe artikel op dezelfde wijze in te delen als het oude artikel.

*
* *

Het ontworpen artikel 10 herneemt in een licht gewijzigde tekst de bepalingen van het thans geldende artikel 10 met dit verschil dat de Koning niet enkel de voorwaarden maar ook de vormen voor de erkenning van de kredietverzekeraars bepaalt.

*
* *

Het ontworpen artikel 12, eerste lid, vervat in artikel 8 van het ontwerp, komt hierop neer dat de raad van beheer zal bestaan uit negen leden en niet meer uit acht leden zoals dit nu het geval is. Dit nieuwe lid zal op voordracht van de Minister die de zorg voor de ontwikkelingshulp heeft, worden benoemd.

*
* *

.../...

Het ontworpen artikel 13, derde, vierde en vijfde lid, vervat in artikel 9 van het ontwerp, stelt, in vergelijking met de overeenstemmende bepalingen van het thans geldende artikel 13, een nieuwe regeling voor op de volgende punten :

"1° volgens het huidige artikel 13, derde lid, beslist de raad van beheer over alle verrichtingen en stelt hij de voorwaarde ervan vast".

Aan die bepaling, die behouden blijft, voegt het ontworpen artikel een nieuwe bepaling toe die de raad van beheer machtigt om onder zekere voorwaarden aan "de directie" de bevoegdheden over te dragen "om bepaalde van de in artikel 3, § 2, afdeling 1 (in het ontwerp van de Raad, 1°), bedoelde waarborgen te verrichten", met dien verstande dat de delegatie de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken behoeft.

Het woord "directie" wordt in geen enkele bepaling van de wet vermeld. De wet bepaalt dat de Dienst wordt bestuurd door een directeur-generaal, bijgestaan door een directeur. Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar kan bovenvermelde bevoegdheid zowel aan de directeur-generaal als aan de directeur worden overgedragen.

De ontworpen bepaling ware derhalve beter als volgt gesteld :

"Hij kan binnen de perken die hij bepaalt, de bevoegdheid om waarborgen, als bedoeld in artikel 3, § 2, 1°, te verlenen, overdragen aan de directeur-generaal of aan de directeur van de Dienst. Zodanige delegatie behoeft de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken".

.../...

Krachtens het huidige artikel 13, vierde lid, dat reeds vanaf het ontstaan van de Dienst toepasselijk was, is een beslissing, waarbij de raad van beheer "een nieuw risico" dekt, slechts uitvoerbaar indien de Minister van Economische Zaken binnen de gestelde termijn zich daartegen niet uitdrukkelijk verzet of indien de afgevaardigde van de Minister de beslissing niet heeft geschorst met toepassing van artikel 16, tweede lid.

Deze bepaling van artikel 16, tweede lid, is strijdig met artikel 9 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Dit artikel heeft immers het recht om alle beslissingen genomen door de raad van beheer te schorsen, enkel toegekend aan de Regeringscommissaris die de vergaderingen van de raad van beheer met raadgevende stem kan bijwonen. Daaruit volgt dat met toepassing van artikel 17 van dezelfde wet vermeld artikel 16, tweede lid, buiten werking is gesteld. Op te merken dat een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 17, tweede lid,van de wet, strekkende tot het in overeenstemming brengen van de statuten van de Dienst met de wet van 16 maart 1954, nooit werd genomen.

Het ontworpen artikel 13, vierde lid, betekent het behoud van de oude regeling, in afwijking van de wet van 16 maart 1954.

Krachtens het huidige artikel 13, vijfde lid, dat door artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 75 van 10 november 1967 in de statuten van de Dienst werd ingevoegd,is een beslissing waarbij de raad van beheer een risico dekt dat rechtstreeks voor rekening van de Staat komt, slechts uitvoerbaar indien de Minister van Financiën, de Minister die de zorg

.../....

voor de buitenlandse handelsbetrekkingen heeft, en de Minister van Economische Zaken binnen de gestelde termijn zich gezamenlijk daartegen niet uitdrukkelijk hebben verzet of indien de beslissing met toepassing van artikel 16, tweede lid, niet werd geschorst. De sedert einde 1967 toepasselijke nieuwe bepaling geeft ten opzichte van bovenbedoelde beslissingen aan de afgevaardigden van de Ministers het in artikel 16, tweede lid, bedoelde vetorecht terug dat aan de afgevaardigde van de Minister van Economische Zaken evenwel ten opzichte van de beslissingen inzake "nieuwe risico's" door de wet van 16 maart 1954 was ontnomen.

In verband met de organismen van de categorie C, waaronder de Delcrederedienst gerangschikt is, kan er op gewezen worden dat de artikelen 9 en 10 van de wet van 1954 de controle op deze organismen toevertrouwen aan een of meer Regeringscommissarissen die met raadgevende stem de vergaderingen van de organen van beheer en van controle bijwonen en binnen een gestelde termijn de uitvoering van de beslissingen die zij strijdig achten met de wet, de statuten of het algemeen belang doen opschorten om het geval aan de bevoegde Minister te onderwerpen, die insgelijks over een bepaalde termijn beschikt voor het nemen der eindbeslissing.

Van deze wettelijke regeling die vooralsnog op de Delcrederedienst toepasselijk is, laten de statuten, ondanks het voorschrift van artikel 17 van de wet van 1954, niet blijken. Nochtans werd de oorspronkelijke bepaling van dat artikel bij het koninklijk besluit nr. 4 van 18 april 1967 door een nog verder reikende bepaling vervangen, volgens welke de bepalingen van de statuten van de betrokken organismen die met de bepalingen van de wet van 1954 in strijd zijn of daarmee niet overeenstemmen van rechtswege ophouden uitwerking te hebben en waarbij de Koning gemachtigd wordt de statuten ambtshalve aan te passen.

.../...

Ook artikel 23 van de wet van 16 maart 1954 dat de Regering machtigt zich, onder bepaalde voorwaarden, in de plaats te stellen van het organisme, blijft onverminderd op de Dienst van toepassing.

Het is de vraag of het mecanisme van artikel 16, tweede lid, niet grondig moet worden herzien in het raam van de wet van 16 maart 1954, die ertoe strekt de controle van de Regering op de organismen van openbaar nut te uniformiseren.

In artikel 13 van het ontwerp, wordt de bij artikel 4 van de wet van 3 juni 1964 verleende gebruikelijke machtiging tot coördinatie aangevuld met een derde lid, dat luidt als volgt :

"De gehandhaafde of gewijzigde bepalingen zullen worden omgewerkt tot een koninklijk besluit dat de vroegere bepalingen zal opheffen".

Bij weten van de Raad van State werd een dergelijke machtiging nimmer door de wetgever verleend.

Zij komt er inderdaad op neer de Koning te machtigen de wet op te heffen en deze te vervangen door een bij besluit gecoördineerde tekst, zonder enige controle van de wetgever. Zodanig besluit zou ook door de Koning kunnen worden gewijzigd, buiten verdere tussenkomst van de wetgever.

Het lijkt derhalve aangewezen hier de reeds gebruikelijke formule van de bekrachtiging door de wetgever aan te wenden en de voorgenomen bepaling te vervangen door de volgende tekst :

"De Regering zal, binnen twee maanden na de bekendmaking van een coördinatiebesluit, bij de Wetgevende Kamers een wetsontwerp indienen tot bevestiging van dit besluit".

.../...

De opheffing van de vroegere wetsbepalingen vloeit dan voort uit het rechtskarakter van de gecoördineerde bepalingen waaraan de wetgever, na onderzoek, kracht van wet heeft verleend.

De wetsbepalingen die in de coördinatie verwerkt zijn, kunnen dan zonder bezwaar worden opgeheven in de wet waarbij de coördinatie bekrachtigd wordt.

*
* *

Ten slotte zijn er bij het ontwerp enkele opmerkingen te maken die veeleer de vorm betreffen.

De wijziging die bij artikel 12 wordt aangebracht in artikel 12 van hetzelfde besluit zou beter opgenomen worden in artikel 8 dat in twee paragrafen zou worden ingedeeld, waarvan zij § 2 zou vormen.

Zij zou dan beter gesteld zijn als volgt :

"§ 2. In artikel 12, vijfde lid, worden de woorden "Minister van Economische Zaken en Middenstand" vervangen door de woorden "Minister van Economische Zaken".

De wijziging die bij artikel 12 wordt aangebracht in artikel 13 van hetzelfde besluit zou beter op haar plaats zijn in artikel 9, als § 2, en daarin luiden als volgt :

"§ 2. In artikel 13, tweede lid, worden de woorden "Minister van Economische Zaken en Middenstand" vervangen door de woorden "Minister van Economische Zaken".

..../...

De wijziging die bij artikel 12 wordt aangebracht in artikel 22 van hetzelfde besluit, zou beter als artikel 12 in het ontwerp worden opgenomen en gesteld zijn als volgt :

"Artikel 12.-

In artikel 22, tweede lid, worden de woorden "Minister van Economische Zaken en Middenstand" en "Minister van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel" respectievelijk vervangen door de woorden : "Minister van Economische Zaken" en "Minister tot wiens bevoegdheid de buitenlandse handelsbetrekkingen behoren".

Ook dient nog te worden aangestipt dat artikel 23 van de wet van 16 maart 1954, dat aande Regering onder bepaalde voorwaarden toelaat zich in de plaats te stellen onder meer van de Dienst, ongewijzigd toepasselijk blijft.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat het nieuwe artikel 13, vijfde lid, de regeling vervat in het thans geldende artikel 13, vijfde lid, herneemt met dit verschil dat ook de Minister, die de zorg voor de ontwikkelingshulp heeft, kan optreden samen met de andere, hierboven vermelde Ministers, wanneer de beslissing betrekking heeft "op de waarborg van een verrichting met een ontwikkelingsland".

La principale innovation réside dans l'institution de la garantie des risques afférents aux investissements belges à l'étranger.

La disposition la plus importante du projet est celle qu'il propose, en son article 1er, pour le nouvel article 3, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939, lequel autorise l'Office national du ducroire à garantir les risques afférents à certains investissements belges à l'étranger. C'est là, en effet, un élargissement considérable de la mission dévolue à l'Office.

La délimitation du champ d'application de l'article 3 projeté suscite de sérieux problèmes.

Ainsi, la loi projetée ne précise pas ce qu'il faut entendre par "investissements".

L'exposé des motifs s'en explique comme suit :
"En ce qui concerne la définition de l'investissement lui-même, le Gouvernement s'est rallié à l'approche pragmatique qui fut celle de la Banque mondiale dans ses travaux en vue de l'établissement d'un système mondial d'arbitrage des conflits en matière d'investissements. Les frontières de la notion d'investissement sont difficiles à circonscrire ...".

L'exposé des motifs souligne, en outre, "que la Belgique participe au sein des institutions internationales aux études concernant l'établissement d'un système multilatéral des garanties des investissements" (voir le projet de loi portant approbation de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et

.../...

ressortissants d'autres Etats, faite à Washington le 18 mars 1965 (Chambre des représentants, session extraordinaire 1968, Doc. parl. n° 75). Ce qui n'empêche pas que le dossier constitué pour prendre de semblables décisions doit mentionner les éléments concrets sur la base desquels il est décidé de prendre ou de ne pas prendre en considération l'investissement qui fait l'objet de la demande de garantie.

La disposition projetée ne prescrit pas que la décision qui accorde ou refuse la garantie des risques visés doit être motivée.

Afin de permettre à l'intéressé d'apprécier le bienfondé d'une éventuelle décision de refus et afin d'éviter toutes contestations inutiles sur ce point, il est recommandé de compléter l'article projeté par une disposition prévoyant l'obligation de motiver les décisions de refus.

Les termes "investissements à l'étranger" ont une portée plus restreinte dans l'exposé des motifs que dans le texte de l'article. L'exposé des motifs distingue, en effet, les investissements faits dans les pays en voie de développement et les investissements dans d'autres pays. Le texte du projet ne fait pas cette distinction.

En ce qui concerne les investissements dans "d'autres pays", l'exposé des motifs exige un lien direct avec une opération de commerce extérieur ou avec la promotion d' opérations futures. Cette restriction ne s'exprime pas non plus dans le texte du projet. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de rédiger l'article 3, 1°, comme suit :

./.

" L'Office national du ducroire peut accorder des garanties en vue de diminuer soit les risques, spécialement les risques de crédit, afférents aux opérations de commerce extérieur, soit les risques afférents à des investissements belges à l'étranger, à condition que ces investissements soient de nature à promouvoir l'expansion économique et sociale d'un pays en voie de développement et les relations économiques extérieures de la Belgique avec ce pays ou à condition qu'ils soient liés à certaines opérations de commerce extérieur ou de nature à promouvoir de telles opérations".

En vertu de l'article 3, § 3, projeté, les investissements visés au § 2, alinéa 1er, ne peuvent être garantis que "contre les risques à caractère politique". Le projet ne précise pas ce qu'il faut entendre par là. Or, une définition de cette notion est indispensable pour que puisse être délimité le champ d'application de la réglementation. Le Conseil d'Etat propose d'inclure dans l'article une définition des dits risques en ces termes :

" Pour l'application de la présente disposition, il faut entendre par risques à caractère politique : les risques inhérents à des mesures prises par l'autorité du pays intéressé, à un changement de régime dans ce pays ou à des événements qui perturbent le fonctionnement normal des institutions politiques ".

L'article 3, § 2, projeté est subdivisé en trois sections; ce procédé est peu habituel; il vaudrait mieux substituer à ces sections des 1°, 2° et 3°.

Les dispositions du 2° et du 3° du § 2 de l'article 3, qui adaptent l'actuel article 3, alinéas 2 et 3, au

.../...

nouvel article 3, § 2, alinéa 1er, gagneraient à être rédigées comme suit :

" 2° L'Office peut garantir directement pour le compte de l'Etat, avec l'autorisation du Gouvernement, les risques qui s'attachent à l'une des opérations visées à l'alinéa 1er mais dont l'importance et la durée sont telles que l'Office n'est techniquement pas en mesure de les assurer à son propre compte;

3° si le caractère et l'ampleur des risques afférents aux opérations visées au 1° ou au 2° l'exigent, l'Office peut prêter son concours à l'élaboration des plans de financement ou suppléer à l'insuffisance des concours financiers offerts".

*
* *

Le nouvel article 4, qui fait l'objet de l'article 2 du projet, reproduit les dispositions de l'actuel article 4, mais ajoute que, "si la garantie s'applique à une opération d'investissement", il ne peut être dérogé à l'obligation du bénéficiaire de participer aux risques couverts par l'Office.

*
* *

Le régime des dotations dont l'Office peut disposer fait l'objet du nouvel article 5, prévu à l'article 3 du projet.

Cet article reprend le régime actuellement en vigueur mais le complète par une disposition habilitant le Roi

./.

"à attribuer à l'Office, suivant la même procédure, un capital nominal complémentaire de 600 millions par deux tranches de 300 millions chacune".

Il suffit d'insérer cette disposition dans l'article en vigueur, sans qu'il faille reproduire l'ensemble de celui-ci dans le projet.

*
* *

L'article 7, qui fait l'objet de l'article 4 du projet, reprend, en adaptant les références, les dispositions de l'article 7 actuel.

*
* *

Le nouvel article 8, qui figure à l'article 5 du projet, est appelé à remplacer l'actuel article 8.

Il détermine, pour chacune des trois catégories d'opérations visées à l'article ler du projet, le montant que les engagements de l'Office ne peuvent dépasser.

Ainsi, le maximum est égal, du moins en principe :

1° pour la première catégorie - article ler, § 2, "section" 1° - (garanties propres à diminuer les risques, spécialement les risques de crédit, afférents aux opérations de commerce extérieur ainsi que les risques afférents aux opérations d'investissement belges à l'étranger) : à quinze fois le montant cumulé de la dotation et de la réserve générale;

./.

2° pour les opérations - article ler, § 2, "section" 2° - qui dépassent les possibilités techniques de l'assurance par l'Office mais dont la réalisation est jugée opportune par le Gouvernement : à 10 milliards de francs;

3° pour les concours apportés par l'Office - article ler, § 2, "section" 3°- à l'élaboration de plans de financement : au montant cumulé de la dotation et de la réserve générale.

En principe, le maximum est donc soit fixé en chiffres absolus déterminés par la loi, soit égal au montant cumulé des dotations et de la réserve générale, ou bien égal à un multiple de ce montant. Dans les deux derniers cas, le montant maximal des opérations est fonction de celui des dotations et de la réserve générale.

Jusqu'à présent, le montant maximal était déterminé, ainsi qu'il appert de l'article 8 des statuts, sur la base exclusive des dotations.

Ces dotations étaient allouées :

- par les statuts primitifs;
- par la loi du 21 avril 1949;
- par l'arrêté-loi n° 10 du 18 avril 1967, pris en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux du 31 mars 1967.

Si ce dernier arrêté, qui fixe la dotation, autorise le Roi à allouer deux tranches complémentaires, il faut observer toutefois que la loi fixait le montant de chacune de celles-ci à 200 millions de francs.

.../...

Actuellement, les limites financières des engagements sont déterminées dans la loi même. En revanche, dans le régime projeté, le Gouvernement pourra augmenter discrétionnairement les plafonds de la première et de la troisième catégorie.

Les arrêtés royaux portant augmentation de ces plafonds devront, dorénavant, être délibérés en conseil des Ministres.

*
* *

Enfin, le projet tend à modifier les dispositions régissant la gestion de l'Office et le contrôle du Gouvernement.

*
* *

L'article 9 projeté, qui fait l'objet de l'article 6 du projet, reprend les dispositions de l'actuel article 9, à cette différence près que le mot "prêter" est inséré à la suite du mot "emprunter" et que les références appropriées sont introduites dans le dernier alinéa.

Il est recommandé d'adopter, pour le nouvel article, une subdivision analogue à celle de l'ancien.

*
* *

.../...

L'article 10 projeté reprend, dans une version légèrement modifiée, les dispositions actuelles, étant entendu toutefois qu'il autorise le Roi à fixer non seulement les conditions mais aussi les formes de l'agréation des assureurs de crédit.

*
* *

L'article 12, alinéa 1er, projeté, qui fait l'objet de l'article 8 du projet, se borne, en fait, à porter à neuf le nombre des membres du conseil d'administration, qui est actuellement de huit. Le nouveau membre sera nommé sur la proposition du Ministre qui a la coopération au développement dans ses attributions.

*
* *

L'article 13, alinéas 3, 4 et 5, projeté, qui fait l'objet de l'article 9 du projet, à le comparer avec les dispositions correspondantes de l'article 13 actuel, propose une réglementation nouvelle sur les points suivants :

Aux termes de l'actuel article 13, alinéa 3, le conseil d'administration décide de toutes les opérations et en fixe les conditions.

A cette disposition, qui est maintenue, l'article projeté en ajoute une nouvelle, qui habilite le conseil d'administration, sous certaines conditions, à déléguer à "la direction" le pouvoir "d'accorder certaines des garanties prévues à l'article 3, § 2, section 1" (dans le projet du Conseil, 1°), cette délégation devant être approuvée par le Ministre des Affaires économiques.

./.

Le mot "direction" n'est mentionné dans aucune disposition de la loi. Cette dernière prévoit que l'Office est dirigé par un directeur général, assisté d'un directeur. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, les pouvoirs susvisés pourront être délégués tant au directeur général qu'au directeur.

La disposition projetée gagnerait, dès lors, à être rédigée comme suit :

"Il peut, dans les limites qu'il détermine, déléguer au directeur général ou au directeur de l'Office le pouvoir d'accorder certaines des garanties prévues à l'article 3, § 2, 1°. Cette délégation doit être approuvée par le Ministre des Affaires économiques".

En vertu de l'actuel article 13, alinéa 4, qui est applicable depuis la création de l'Office, une décision par laquelle le conseil d'administration couvre un "nouveau risque" n'est exécutoire que pour autant que le Ministre des Affaires économiques ne s'y soit pas expressément opposé dans le délai fixé ou que le délégué du Ministre ne l'ait pas suspendue en application de l'article 16, alinéa 2.

Cette disposition de l'article 16, alinéa 2, est contraire à l'article 9 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Cet article a, en effet, réservé le droit de suspendre toute décision du conseil d'administration au commissaire du gouvernement, qui peut assister aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il s'ensuit qu'en application de l'article 17 de la même loi, l'article 16, alinéa 2, a cessé d'être en vigueur. Il faut noter qu'un arrêté royal comme prévu à l'article 17, alinéa 2, de la loi, mettant les statuts de l'Office en concordance avec la loi du 16

./.

mars 1954, n'est jamais intervenu.

L'article 13, alinéa 4, projeté, implique le maintien de l'ancien régime, par dérogation à la loi du 16 mars 1954.

En vertu de l'actuel article 13, alinéa 5, inséré dans les statuts de l'Office par l'article 1er de l'arrêté royal n° 75 du 10 novembre 1967, la décision par laquelle le conseil d'administration prend en charge un risque garanti directement pour le compte de l'Etat n'est exécutoire que pour autant que le Ministre des Finances, le Ministre qui a les relations commerciales extérieures dans ses attributions et le Ministre des Affaires économiques ne s'y soient pas opposés conjointement dans le délai fixé ou que la décision n'ait pas été suspendue en application de l'article 16, alinéa 2. La nouvelle disposition, qui est d'application depuis fin 1967, restitue aux délégués du Ministre, à l'égard des susdites décisions, le droit de veto qui était prévu par l'article 16, alinéa 2, et que la loi du 16 mars 1954 avait retiré au délégué du Ministre des Affaires économiques en ce qui concerne les décisions en matière de "nouveaux risques".

Pour ce qui est des organismes de la catégorie C, à laquelle appartient l'Office du ducroire, l'on observera que les articles 9 et 10 de la loi de 1954 confient le contrôle de ces organismes à un ou plusieurs commissaires du Gouvernement qui assistent avec voix consultative aux réunions des organes de gestion et de contrôle et qui doivent suspendre, dans un délai déterminé, l'exécution des décisions qu'ils estiment contraires à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général, et soumettre l'affaire au Ministre compétent, lequel dispose, à son tour, d'un délai déterminé pour prendre la décision définitive.

/

Ce régime légal, toujours applicable à l'Office du ducroire, n'est pas traduit dans les statuts, en dépit de la prescription de l'article 17 de la loi de 1954. Cependant, l'arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967 a substitué au texte primitif de cet article une disposition plus rigoureuse prévoyant que les dispositions des statuts des organismes en cause, qui sont contraires ou non conformes aux dispositions de la loi de 1954, cessent de plein droit d'avoir effet et habilitant le Roi à procéder d'office à l'adaptation des statuts.

L'article 23 de la loi du 16 mars 1954, qui autorise le Gouvernement à se substituer à l'organisme dans certaines conditions, demeure, lui aussi, intégralement applicable à l'Office.

La question se pose de savoir si le mécanisme de l'article 16,alinéa 2, ne doit pas être soumis à une revision fondamentale dans le cadre de la loi du 16 mars 1954, qui vise à uniformiser le contrôle exercé par le Gouvernement sur les organismes d'intérêt public.

L'article 13 du projet complète l'autorisation de coordonner, prévue à l'article 4 de la loi du 3 juin 1964, par un alinéa 3 rédigé comme suit :

"Les dispositions maintenues ou modifiées seront refondues dans un arrêté royal qui abrogera les dispositions antérieures".

Jamais, à la connaissance du Conseil d'Etat, le législateur n'a accordé une délégation de cette nature. Elle revient, en effet, à habiliter le Roi à abroger la loi et à substituer à celle-ci un texte coordonné par arrêté royal, sans le moindre contrôle législatif. Il pourrait aussi modifier un tel arrêté sans autre intervention du législateur.

Dès lors, il s'indique d'adopter en l'occurrence la formule usuelle de la ratification par le législateur et de remplacer la disposition projetée par le texte suivant :

"Dans les deux mois de la publication d'un arrêté de coordination, le Gouvernement saisira les Chambres législatives d'un projet de loi ratifiant cet arrêté".

L'abrogation des dispositions légales antérieures résultera alors de la nature juridique des dispositions coordonnées, auxquelles le législateur aura, après examen, donné force de loi.

Les dispositions légales incorporées dans la coordination pourront sans inconvénient être abrogées dans la loi de ratification de la coordination.

*
* *

Enfin, le projet appelle certaines observations quant à la forme.

La modification que l'article 12 du projet apporte à l'article 12 de l'arrêté serait mieux à sa place à l'article 8, qui serait subdivisé en deux paragraphes, dont la modification précitée formerait le § 2. Celui-ci pourrait être rédigé comme suit :

" § 2. A l'article 12, alinéa 5, les mots "Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes" sont remplacés par les mots "Ministre des Affaires économiques".

./.

De même, la modification que l'article 12 du projet apporte à l'article 13 de l'arrêté figurerait mieux à l'article 9 sous la forme d'un paragraphe 2 rédigé comme suit :

"§ 2. A l'article 13, alinéa 2, les mots "Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes" sont remplacés par les mots "Ministre des Affaires économiques".

L'article 12 du projet serait alors exclusivement consacré à la modification qui est apportée à l'article 22 de l'arrêté. Il serait ainsi conçu :

" Article 12.

A l'article 22, alinéa 2, les mots "Ministre des Affaires économiques et des Classes moyennes" et "Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur" sont remplacés respectivement par les mots "Ministre des Affaires économiques" et "Ministre qui a les relations commerciales extérieures dans ses attributions".

Il convient encore d'observer que l'article 23 de la loi du 16 mars 1954, qui autorise le Gouvernement à se substituer à l'Office, dans certaines conditions, demeure applicable tel quel.

Enfin, il importe de relever que le nouvel article 13, alinéa 5, reprend la réglementation de l'actuel article 13, alinéa 5, à cette différence près que le Ministre qui a la coopération au développement dans ses attributions pourra désormais agir de concert avec les ministres précités, lorsque la décision a trait à la "garantie d'une opération avec un pays en voie de développement".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS,

J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S.FREDERICQ, assessoren de la section de législation,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H.P.MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M.JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
H.ADRIAENS,

J.LIMPENS, assesseurs de la section de législation,
S.FREDERICQ,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M.P.MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.