KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 22e maart 1974 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de registratie van sommige afbetalingscontracten wordt voorgeschreven", heeft de 4e april 1974 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économique, le 22 mars 1974, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "prescrivant un enregistrement de certains contrats à tempérament", a donné le 4 avril 1974 l'avis suivant :

I.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe in het Ministerie van Economische Zaken een centrale dienst in te richten belast met de registratie van afbetalingscontracten waarvoor een vertraging van betaling of terugbetaling van drie termijnen is vastgesteld. Erkende personen, in de zin van de wet van 9 juli 1957 tot regeling van de verkoop op afbetaling en van zijn financiering, kunnen mededeling bekomen van de geregistreerde inlichtingen.

Volgens de aanhef van het ontwerp vindt de Koning daartoe de macht in artikel 30 van genoemde wet van 9 juli 1957. De inhoud van het ontwerp in acht genomen is dat beroep op artikel 30 maar relevant voor zover wordt aanvaard dat de aldaar bedoelde registratie kan geschieden vanuit een dubbel oogpunt en los van elkaar, eensdeels als bron van inlichtingen ten gerieve van de financierende verkopers of maatschappijen, anderdeels, als wijze waarop de bedingen van eigendomsvoorbehoud in afbetalingscontracten aan derden tegenstelbaar kunnen worden gemaakt.

Die zienswijze strookt met de intenties vertolkt in de loop van de parlementaire voorbereiding (Gedr. St., Senaat, 1956-1957, nr. 91, blz. 50; Parl. Hand., Senaat, 1956-1957, vergadering 13 maart 1957, blz. 938-939), maar komt niet met dezelfde duidelijkheid

.../...

tot uiting in de tekst van artikel 30 van de wet. Artikel 30 van de wet zou inderdaad zo kunnen worden gelezen dat elke registratie, zowel de verplichte als de facultatieve, steeds en uitsluitend geschiedt "ten einde het beding van eigendomsvoorbehoud vermeld in die contracten aan derden te kunnen tegenwerpen". Die lezing zou evenwel voorbijgaan, niet alleen aan de parlementaire uiteenzetting maar ook aan de hoofdbekommernis van de wet van 9 juli 1957 die was, door reglementering van de afbetalingsovereenkomsten, in bedoelde sector orde te brengen. Bevat de wet ook bepalingen van civielrechtelijke aard, dan moet worden toegegeven dat, bij de totstandkoming van de wet, die zorg meer van aanvullende dan wel van wezenlijke aard was.

Uit de zienswijze dat meergenoemd artikel 30 de thans ontworpen reglementering toelaat, moet evenwel noodzakelijkerwijze volgen dat de door het besluit ingerichte registratie geen enkel gevolg heeft op het vlak van de al dan niet tegenstelbaarheid aan derden van de clausules van eigendomsvoorbehoud. Dat wordt trouwens bevestigd door het feit dat het beding van eigendomsvoorbehoud niet is opgenomen in de lijst van de verplicht te registreren gegevens (artikel 3 van het ontwerp).

.../...

II.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Aan artikel 30 van de wet van 9 juli 1957, waarin de rechtsgrond van het ontwerp van besluit wordt gevonden, werd niet geraakt door de verschillende wijzigingen van de wet. Het verdient dan ook de voorkeur geen melding te maken van de wijzigende wetten.

Indien de Commissie van advies voor de verkoop, de lening en de persoonlijke lening op afbetaling, opgericht bij koninklijk besluit van 26 februari 1970, is geraadpleegd, mag van het advies melding worden gemaakt in de aanhef. Zo geen advies is ingewonnen, dan is die verwijzing zonder voorwerp temeer daar, zoals verder in het advies zal worden verduidelijkt, artikel 7 van het ontwerp, waarin onder meer een raadpleging van de Commissie wordt ingericht, zonder rechtsgrond is en dienvolgens dient te vervallen.

In de considerans leze men : "Overwegende dat het aangewezen is maatregelen te nemen om de onbezonnen verbintenissen ...".

.../...

Artikelen 1 en 2.

Artikel 1 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een centrale dienst tot registratie van "sommige contracten als bedoeld bij artikel 1 van de wet van 9 juli 1957".

Uit artikel 2 van het ontwerp blijkt dat alle contracten bedoeld in artikel 1 van de wet aan de registratie worden onderworpen, namelijk de afbetalingscontracten inzake verkoop, lening en persoonlijke lening. Het begrip "sommige" slaat op het feit dat die contracten slechts aan registratie onderworpen zijn voor zover een vertraging van ten minste drie termijnen in de betalingen of terugbetalingen is vastgesteld.

De verwijzing naar artikel 1 van de wet van 9 juli 1957 is niet voldoende nauwkeurig, daar artikel 2 van de wet zes groepen van handelingen uit de werkingssfeer van de wet uitsluit.

De artikelen 1 en 2 van het besluit zouden dan ook beter als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 1.-

Bij het Ministerie van Economische Zaken wordt een centrale dienst ingesteld, belast met de registratie van contracten van verkoop op afbetaling, van lening op afbetaling en van persoonlijke lening op afbetaling als bedoeld in de wet van 9 juli 1957 tot regeling van de verkoop op afbetaling en van zijn financiering".

.../...

Artikel 2.-

De registratie is verplicht voor de in artikel 1 bedoelde contracten waarvoor een vertraging van ten minste drie termijnen in de betalingen of in de terugbetalingen is vastgesteld".

Artikel 3.

Dit artikel maakt gewag van "maandelijkse termijnen", daar waar andere afbetalingstermijnen in de praktijk voorkomen en door de wet zijn toegelaten. Artikel 2 van het ontwerp spreekt trouwens enkel van "termijnen".

Rekening houdend met die opmerking, zou het artikel beter luiden als volgt :

"Artikel 3.-

De registratie omvat : naam, voornamen, geboorteplaats, geboortedatum en adres van de schuldenaar, datum van het contract, bedrag van de termijnbetaling, aantal termijnbetalingen en nog uit te voeren betalingen".

Artikelen 4 en 5.

De "erkende personen" die in toepassing van de artikelen 4 en 5 van het ontwerp de gegevens verplicht moeten mededelen, respectievelijk ervan mededeling kunnen bekomen, zijn de natuurlijke of rechtspersonen waarvan de

.../...

erkenning geregeld is in de artikelen 23 en volgende van de wet van 9 juli 1957. Naar luid van artikel 23, 4°, van de wet kan de Koning de parastatale instellingen die persoonlijke leningen op afbetaling toestaan, van verplichting tot erkenning vrijstellen. Gelet op het opzet van het ontwerp lijkt het aangewezen in voorkomend geval ook aan die instellingen de verplichting tot mededeling op te leggen en hen de mogelijkheid te bieden om kennis te nemen van de geregistreerde inlichtingen. De tekst zou in die zin moeten worden aangevuld.

Wat de benaming van de "erkende personen" betreft verdient het aanbeveling bij de door de wet gebruikte uitdrukking aan te sluiten en deze aan te duiden als "erkende natuurlijke en rechtspersonen".

In artikel 5 zou het woord "inlichting" moeten worden vervangen door "inlichtingen", en "vrijwaren" door "bewaren".

Artikel 6.

Volgende tekst wordt aanbevolen :

"Artikel 6.-

De nadere regelen tot uitvoering van de artikelen 3, 4 en 5 worden door de Minister van Economische Zaken bepaald".

.../...

Artikel 7.

Dit artikel voorziet in een administratieve vergoeding, vast te stellen door de Minister van Economische Zaken en te betalen door wie om mededeling van de geregistreerde inlichtingen verzoekt.

Zelfs al is er in hoofde van de erkende personen geen verplichting om inzage te nemen van de inlichtingen van de centrale dienst, dan moet niettemin worden erkend dat, door het organiseren van een verplichte registratie met het oog op het afremmen van onverantwoorde afbetalingscontracten, aan de dienst een monopoliepositie wordt toegekend tot het inzamelen en het geven van de desbetreffende inlichtingen. De vergoedingen waarover in artikel 7 sprake is, verkrijgen aldus het karakter van een retributie als bedoeld in artikel 113 van de Grondwet. De bevoegdsheidsopdracht vervat in het tweede lid van artikel 30 van de wet van 9 juli 1957, is te vaag gesteld om daaruit af te leiden dat de wetgever aan de uitvoerende macht bevoegdheid heeft verleend om dergelijke administratieve vergoedingen in te voeren.

Artikel 7 dient dan ook als zijnde zonder rechtsgrond te vervallen.

Artikel 8.

Artikel 8 stelt dat de ambtenaren, aangeduid door de Minister van Economische Zaken, bevoegd zijn om de juistheid na te gaan van de in toepassing van artikel 3 te verstrekken inlichtingen.

.../...

Omtrent de controle van en het toezicht op de erkende natuurlijke en rechtspersonen bepaalt de wet van 9 juli 1957, in haar artikel 24, § 1, dat die personen in hun aanvraag tot erkenning zich ertoe moeten verbinden :

"c) de bevoegde, door de Minister aangewezen ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken kennis te laten nemen van de met de klanten gesloten contracten en van alle bescheiden in rechtstreeks verband met deze contracten, waarvan de inzage noodzakelijk is voor het vervullen van hun opdracht".

De inlichtingen, vermeld in artikel 3 van het ontwerp, maken ongetwijfeld deel uit van de gegevens tot dewelke de aangewezen ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken toegang hebben op grond van de verbintenis die de erkende natuurlijke en rechtspersonen overeenkomstig de aangehaalde tekst van de wet verplicht zijn te onderschrijven.

Omdat de controlebevoegdheid van het bestuur aldus reeds in de wet is omschreven en omdat de Koning geen bevoegdheid heeft gekregen om de controleopdracht nader te verduidelijken, dient het bepaalde in artikel 8 van het ontwerp te vervallen. Voor zover dat bepaalde ertoe mocht strekken aan de Minister van Economische Zaken op te dragen de bevoegde ambtenaren aan te wijzen, is het een overbodige herhaling van de wet.

De schrapping van de artikelen 7 en 8 van het ontwerp brengt een vernummering van de volgende artikelen met zich.

.../...

Artikel 9.

Artikel 9 handelt over de administratieve sanctie van intrekking van erkenning, bedoeld in artikel 25 van de wet en naar luid van artikel 30 van de wet van toepassing gemaakt op de verplichting van registratie die de Koning kan uitvaardigen.

Een betere redactie ware :

"Artikel 9.-

De sanctie als bepaald in artikel 25 van de wet van 9 juli 1957 is van toepassing op de erkende natuurlijke en rechtspersonen die de verplicht mede te delen gegevens niet verstrekken, op onjuiste of onvolledige wijze antwoorden, de voorgeschreven termijn niet in acht nemen, het vertrouwelijk karakter van de hun meegedeelde inlichtingen niet bewaren of zich verzetten tegen de controle van hun verklaringen bij de centrale dienst".

Artikel 11.

Dit artikel zou beter luiden :

"Artikel 11.-

Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

I.

OBSERVATION LIMINAIRE.

Le projet d'arrêté royal a pour objet d'instituer au sein du Ministère des Affaires économiques un office central chargé de l'enregistrement des contrats de vente, de prêt et de prêt personnel à tempérament pour lesquels des retards de paiement ou de remboursement de trois échéances sont constatés. Les personnes agréées, au sens de la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement, peuvent obtenir communication des renseignements enregistrés.

Selon le préambule du projet, le Roi puise ce pouvoir dans l'article 30 de la loi précitée du 9 juillet 1957. Eu égard à la teneur du projet, cette référence à l'article 30 n'est pertinente que s'il est admis que l'enregistrement visé peut s'opérer d'un double point de vue, l'un indépendant de l'autre, d'une part en tant que source de renseignement pour les vendeurs ou sociétés accordant le financement, d'autre part en tant que moyen de rendre opposables aux tiers les clauses de réserves de propriété stipulées dans les contrats à tempérament.

Cette manière de voir cadre avec les intentions exprimées au cours des travaux préparatoires (Doc. Sénat, 1956-1957, n° 91, p. 50; Annales Parl., Sénat, 1956-1957, séance du 13 mars 1957, p. 938-939), mais ne ressort pas

.../...

d'une façon aussi claire du texte de l'article 30 de la loi. Cet article 30 pourrait en effet ainsi s'interpréter que tout enregistrement, qu'il soit obligatoire ou facultatif, s'opérerait toujours exclusivement "en vue de rendre opposables aux tiers les réserves de propriété stipulées dans les dits contrats". Une telle interprétation perdrait toutefois de vue non seulement l'exposé parlementaire mais aussi le souci principal de la loi du 9 juillet 1957 qui était de mettre de l'ordre dans le secteur visé en réglementant les contrats de vente, de prêt et de prêt personnel à tempérament. S'il est vrai que la loi contient aussi des dispositions en matière de droit civil, il faut convenir que dans son élaboration toute préocupation dans ce domaine était davantage d'ordre complémentaire que d'ordre essentiel.

De la conception que l'article 30 précité autorise la réglementation présentement envisagée, il suit nécessairement que l'enregistrement institué par l'arrêté n'aura pas d'effet en matière d'opposabilité ou d'inopposabilité aux tiers des clauses relatives aux réserves de propriété. Ceci est d'ailleurs confirmé par le fait que la clause relative aux réserves de propriété n'est pas comprise dans la liste des données à enregistrer obligatoirement (article 3 du projet).

.../...

II.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Les différentes modifications qu'a subis la loi du 9 juillet 1957 n'ont pas porté sur l'article 30 dans lequel réside le fondement légal du présent projet d'arrêté. Ils est dès lors préférable de ne pas mentionner les lois modificatives.

Si la Commission consultative pour la vente, le prêt et le prêt personnel à tempérament, instituée par l'arrêté royal du 26 février 1970, a été consultée, mention de l'avis de cette commission peut être fait au préambule. Si cet avis n'a pas été pris, une référence à celui-ci est sans objet d'autant plus, comme il sera précisé dans la suite du présent avis, que l'article 7 du projet qui organise la consultation de la Commission, manque de base légal et, dès lors doit être supprimé.

Dans la version néerlandaise du considérant, il convient de dire : "Overwegende dat het aangewezen is maatregelen te nemen om de onbezonnen verbintenissen ...".

.../...

Articles 1 et 2.

L'article 1er du projet prévoit l'institution d'un office central en vue de l'enregistrement "de certains des contrats visés à l'article 1er de la loi du 9 juillet 1957".

Il ressort de l'article 2 du projet, que l'ensemble des contrats visés à l'article 1er de la loi sera soumis à l'enregistrement, à savoir les contrats de vente, de prêt et de prêt personnel à tempérament. L'adjectif indéfini "certains" entend marquer le fait que ces contrats ne sont soumis à enregistrement que pour autant qu'un retard de paiement ou de remboursement d'au moins trois échéances a été constaté.

La référence à l'article 1er de la loi du 9 juillet 1957 n'est pas suffisamment précise étant donné que l'article 2 de cette loi exclut six groupes d'opérations du champ d'application de celle-ci.

Il serait dès lors préférable de rédiger les articles 1 et 2 de l'arrêté comme ci-après :

"Article 1er.-

Il est institué au sein du Ministère des Affaires économiques un office central chargé de l'enregistrement des contrats de vente, de prêt et de prêt personnel à tempérament visés par la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement.

..../...

Article 2.-

L'enregistrement est obligatoire pour les contrats visés à l'article 1er pour lesquels un retard de paiement ou de remboursement de trois échéances au moins a été constaté".

Article 3.

Cet article parle de "mensualités" alors que la pratique connaît et que la loi autorise d'autres périodicités en fait de paiement. Dans le texte néerlandais de son article 2, le projet dit d'ailleurs "termijnen" sans plus.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de rédiger l'article 3 de la manière suivante :

"Article 3.-

L'enregistrement comprend : les nom, prénoms, lieu et date de naissance et adresse du débiteur, la date du contrat, le montant des paiements périodiques, le nombre des paiements périodiques et des paiements restant à effectuer".

Articles 4 et 5.

Les "personnes agréées" qui, en application des articles 4 et 5 du projet, doivent obligatoirement communiquer les renseignements et peuvent en obtenir communication, sont les personnes physiques

.../...

ou morales dont l'agréation est réglée par l'article 23 et suivants de la loi du 9 juillet 1957. En vertu de l'article 23, 4°, de la loi, le Roi peut dispenser de l'obligation d'agréation, les organismes parastataux qui consentent des prêts personnels à tempérament. Eu égard aux objectifs poursuivis par le projet, il semble indiqué le cas échéant, d'imposer également, à ces organismes l'obligation de communiquer les renseignements et de leur permettre de prendre connaissance des renseignements enregistrés. Il y aurait lieu de compléter le texte en ce sens.

En ce qui concerne la dénomination "personnes agréées", il est recommandé de s'en tenir à l'expression utilisée par la loi et de les désigner par "personnes physiques ou morales agréées".

Dans le texte néerlandais de l'article 5, il conviendrait de remplacer le mot "inlichting" par "inlichtingen" et "vrijwaren" par "bewaren".

Article 6.

Le texte suivant est suggéré :

"Article 6.-

Les modalités d'exécution des articles 3, 4 et 5 sont déterminées par le Ministre des Affaires économiques".

.../...

Article 7.

Cet article prévoit une redevance administrative à fixer par le Ministre des Affaires économiques et due par quiconque demande communication des renseignements enregistrés. Encore qu'il n'existe pas d'obligation pour les personnes agréées de prendre connaissance des renseignements détenus par l'Office central. Il faut admettre cependant qu'au travers de l'organisation d'un enregistrement obligatoire en vue de freiner les contrats à tempérament inconsidérés, l'office se voit conférer une position de monopole pour réunir et délivrer lesdits renseignements. Les redevances dont il est question à l'article 7, acquièrent donc le caractère de rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution. L'attribution de pouvoir prévue à l'alinéa 2 de l'article 30 de la loi du 9 juillet 1957 est énoncée d'une manière trop vague pour qu'il soit permis d'en déduire que le législateur a conféré au pouvoir exécutif le pouvoir d'instaurer de telles redevances administratives.

L'article 7 doit dès lors être supprimé comme étant dépourvu de fondement légal.

Article 8.

L'article 8 prévoit que les agents désignés par le Ministre des Affaires économiques sont qualifiés pour contrôler l'exactitude des renseignements à fournir en vertu de l'article 3.

..../...

Au sujet du contrôle et de la surveillance des personnes physiques et morales agréées, l'article 24, § 1er, de la loi du 9 juillet 1957 dispose que, ces personnes doivent, dans leur demande d'agréation, s'engager :

"c) à permettre aux agents qualifiés du Ministère des Affaires économiques, désignés par le Ministre, de prendre connaissance des contrats conclus avec la clientèle et de tous documents en rapport direct avec ces contrats, dont la communication serait nécessaire à l'accomplissement de leur mission".

Les renseignements visés à l'article 3 du projet, font manifestement partie de ceux auxquels les agents qualifiés du Ministère des Affaires économiques ont accès en vertu de l'engagement que les personnes physiques et morales agréées sont tenues de souscrire conformément au texte susrappelé.

Le pouvoir de contrôle de l'administration étant déjà défini dans la loi et le Roi n'ayant pas été habilité à préciser la mission de contrôle, il convient de supprimer où cette disposition entendrait charger le Ministre des Affaires économiques de désigner les agents qualifiés, elle fait double emploi avec la loi.

La suppression des articles 7 et 8 du projet nécessité une modification dans le numérotage des articles subséquents.

.../...

Article 9.

L'article 9 traite de la sanction administrative du retrait de l'agréation prévue par l'article 25 de la loi et rendue applicable, en vertu de l'article 30 de la loi, à l'obligation d'enregistrement susceptible d'être édictée par le Roi.

Cet article gagnerait à être rédigé de la manière suivante :

"Article 9.-

La sanction prévue par l'article 25 de la loi du 9 juillet 1957 est applicable aux personnes physiques et morales agréées qui ne fournissent pas les renseignements à communiquer obligatoirement, répondant d'une manière inexacte ou incomplète, ne respectent pas le délai prescrit, ne sauvegardent pas le caractère confidentiel des renseignements qui leur ont été communiqués ou s'opposent au contrôle de leurs déclarations auprès de l'office central".

Article 11.

Le texte néerlandais de cet article doit être rédigé comme suit :

"Article 11.-

Onze Minister van Economische Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
J. DE MEYER, assessoren de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. COENEN, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la versi
néerlandaise et la version françai
a été vérifiée sous le contrôle de
M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par
M. O. COENEN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

E. VAN VYVE. Ch. SMOLDERS.