CONSEIL D'ETAT
LÉGISLATION
11 08. 1
RAAD VAN STATE
WETGEVING

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 4 juillet 1977, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des Résolutions relatives au deuxième amendement aux statuts du Fonds Monétaire International, à l'augmentation des quotes-parts des membres dudit Fonds, aux augmentations spéciales des souscriptions au capital social de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement et à l'augmentation du capital social de la Société Financière Internationale", a donné le 28 juillet 1977 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 4e juli 1977 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Resoluties aangaande het tweede amendement op de statuten van het Internationaal Muntfonds, de verhoging van de quota van de leden van dit Fonds, de speciale verhogingen van de inschrijvingen op het maatschappelijk kapitaal van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en aangaande de verhoging van het maatschappelijk kapitaal van de Internationale Financieringsmaatschappij", heeft de 28e juli 1977 het volgend advies gegeven :

Article 1er.

L'article XII, section 2, a), de l'Accord créant le Fonds monétaire international, signé à Bretton-Woods le 22 juillet 1944, et approuvé par la loi du 26 décembre 1945 (Moniteur belge du 13 mars 1946), prévoit que tous "les pouvoirs du Fonds sont concentrés dans le conseil des gouverneurs".

L'article XVII du même accord précise que :

"a) Toute proposition tendant à apporter des modifications au présent accord, qu'elle émane d'un membre, d'un gouverneur ou des administrateurs délégués sera communiquée au président du conseil des gouverneurs, qui soumettra la proposition au conseil. Si le conseil approuve la modification proposée, le Fonds demandera à tous les membres, par lettre ou télégramme circulaire, s'ils acceptent la modification proposée. Lorsque trois cinquièmes des membres disposant de quatre cinquième du total des droits de vote ont accepté l'amendement proposé, le Fonds certifiera le fait par une communication officielle adressée à tous les membres.

b) Nonobstant le § a) ci-dessus, l'acceptation de tous les membres est obligatoire dans le cas de tout amendement modifiant :

1. le droit de retrait du Fonds (article XV, section 1ère);

.../...

2. la disposition spécifiant qu'aucun changement ne sera apporté à la quote-part d'un membre sans son consentement (article III, section 2);

3. la disposition spécifiant qu'aucun changement ne peut être apporté à la parité de la monnaie d'un membre, si ce n'est sur la proposition de ce membre (article IV, section 5, b);

c) Les modifications entreront en vigueur pour tous les membres trois mois après la date de la communication officielle, à moins qu'une période plus brève ne soit spécifiée dans la lettre ou le télégramme circulaire".

Le projet de loi, en son article 1er, entend donner "plein et entier effet" à la résolution n° 31-4 approuvée le 30 avril 1976 par le Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international.

Cette formule n'est pas adéquate au regard de l'article XVII précité, puisque la résolution n'entrera en vigueur qu'en vertu de l'acceptation par les trois cinquièmes des Etats membres et de la communication "officielle" qu'en fera le Fonds. Les modifications statutaires contenues dans la résolution s'imposeront même aux Etats qui ne les auraient pas acceptées, si la majorité qualifiée est réunie.

L'exacte portée qu'il convient de donner à l'article 1er du projet de loi devrait être d'autoriser le Gouvernement belge à adresser au F.M.I. l'acceptation par la Belgique de l'amendement proposé, acceptation qui contribuera à former la majorité requise.

.../...

En conséquence, la rédaction suivante est proposée pour l'article ler :

"Article ler.-

Le Roi est autorisé à accepter, au nom de la Belgique, le deuxième amendement aux statuts du Fonds monétaire international contenu dans la résolution n° 31-4 approuvée le 30 avril 1976 par le Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international".

Article 2.

Pour des raisons analogues à celles qui ont été exposées à propos de l'article ler et compte tenu que l'augmentation de la quote-part d'un pays membre ne peut avoir d'effet qu'avec le consentement de celui-ci, il est proposé d'adopter pour l'article 2 une rédaction semblable à celles qui ont déjà été retenues par le législateur dans les lois des 17 juillet 1959, 12 avril 1966, 18 décembre 1970, et dans le projet de loi voté à la Chambre des représentants, le 3 mars 1977 (D.P. Chambre, session 1975-76, n° 950/1 et 2).

Le texte suivant est en conséquence proposé pour l'article 2 :

"Article 2.-

Le Roi est autorisé à consentir, au nom de la Belgique, à l'élévation à 890 millions de droits de tirage spéciaux de la quote-part actuelle de 650 millions de dollars

.../...

de la Belgique, dans le Fonds monétaire international, telle que proposée par le Conseil des gouverneurs du Fonds aux termes de sa résolution n° 31-2, du 22 mars 1976".

Article 3.

L'article II, section 3, des statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement permet aux Etats-membres de souscrire une partie de l'augmentation du capital social, lorsque cette augmentation est décidée par le Conseil des gouverneurs. Le même article précise qu' "aucun membre ne sera en aucune façon obligé de souscrire à l'augmentation de capital".

La résolution n° 314 n'a donc pas le caractère d'une obligation multilatérale.

Il est dès lors indiqué de s'en tenir à la formule utilisée dans la loi du 18 décembre 1970 concernant la souscription de la Belgique à la précédente augmentation de capital de la B.I.R.D.

Le texte suivant est proposé :

"Le Roi est autorisé à porter la souscription de la Belgique au capital autorisé de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement de 554,5 millions de dollars à 726,8 millions de dollars, conformément à la résolution n° 314 adoptée le 9 février 1977 par le Conseil des gouverneurs de cette Banque et intitulée : "Augmentations spéciales des souscriptions au capital social".

.../...

Article 4.

Le fonctionnement de la Société financière internationale diffère de celui des organismes précédents (voir la loi du 18 décembre 1956).

Le Conseil des gouverneurs est investi de tous les pouvoirs de la Société (article IV, section 2, a).

L'accord créant la Société peut être modifié par un vote des trois cinquièmes des gouverneurs disposant des quatre cinquièmes des voix. Les amendements aux statuts sont adoptés par le Conseil des gouverneurs et entrent en vigueur trois mois après la communication officielle adressée à tous les Etats-membres (article VII). Aucune adhésion ou accord des Etats-membres n'est requis.

Selon l'article II, section 2, c, le capital social peut être augmenté par décision du Conseil des gouverneurs, mais aucun Etat-membre n'est tenu de souscrire une part quelconque de l'augmentation de capital.

Le projet de loi, en son article 4, présente à l'assentiment des Chambres législatives la résolution "soumise" au Conseil des gouverneurs de la S.F.I. Cette résolution n'a pas encore été adoptée et le texte qui est joint au projet de loi ne constitue qu'un projet.

Au surplus, cette résolution n'a pas à être ratifiée par la Belgique pour sortir ses effets. Il suffit qu'elle soit adoptée par le Conseil des gouverneurs à la majorité requise.

.../...

L'acte par lequel le Gouvernement belge souscrira les parts qui sont réservées à la Belgique par la Résolution ne constitue pas un acte international ressortissant au droit des gens et susceptible d'être soumis à la procédure d'assentiment prévue par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

Toutefois, si le Gouvernement entend donner une pleine et entière valeur à l'acte de souscription et assurer le vote des crédits budgétaires au cours des années à venir, il lui est loisible d'obtenir du législateur une confirmation anticipée de l'acte de souscription sous la forme d'une autorisation donnée au Roi à cet effet.

Dans cette optique, l'article 4 du projet de loi aurait à être rédigé comme suit :

"Article 4.-

Le Roi est autorisé à souscrire, au nom de la Belgique, à l'augmentation du capital de la Société financière internationale, à concurrence de 11.231 actions de 1000 dollars des Etats-Unis d'Amérique, aux conditions prévues par le projet de résolution qui est soumis au Conseil des gouverneurs par les administrateurs de la Société et qui est reproduit en annexe de la présenté loi".

Article 5.

L'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 doit être cité avec son intitulé et les modifications qu'il a subies : "arrêté-loi n° 5 autorisant le Roi à déterminer les conditions d'achat

.../...

et de vente de l'or et des monnaies étrangères et relevant la Banque Nationale de Belgique de l'obligation de maintenir une encaisse en or et en devises étrangères au moins égale à 40% de ses engagements à vue, modifié par les lois des 9 juin 1969, 7 juillet 1973 et 6 avril 1976".

Observation finale.

Il conviendrait de réduire l'usage des majuscules dans le texte du projet de loi, spécialement à l'article 5 qui introduit un nouveau texte dans l'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944, lequel est, de ce point de vue, rédigé plus correctement.

Il est proposé d'écrire :

"Fonds monétaire international",
"Banque internationale de reconstruction et de développement",
"Banque nationale de Belgique",
"Société financière internationale",
"Conseil des gouverneurs",
"administrateurs".

Artikel 1.

Luidens artikel XII, sectie 2, a) van de overeenkomst houdende oprichting van het Internationaal Muntfonds, ondertekend te Bretton-Woods op 22 juli 1944 en goedgekeurd bij de wet van 26 december 1945 (Belgisch Staatsblad van 13 maart 1946), "zijn al de machten van het Fonds geconcentreerd in de raad van gouverneurs".

Artikel XVII van dezelfde overeenkomst zegt :

"a) Elk voorstel ertoe strekkend wijzigingen aan deze overeenkomst te brengen, om 't even of het uitgaat van een lid, een gouverneur of van de gedelegeerd-beheerders, wordt medegedeeld aan de gouverneursraad, die het aan de raad voorlegt. Keurt de raad de voorgestelde wijziging goed, dan vraagt het Fonds aan de leden, per rondgestuurde brief of dito telegram, of zij de voorgestelde wijziging aannemen. Als de drie vijfde van de over de vier vijfden van het totaal der stemrechten beschikkende leden het voorgestelde amendement aannemen, bevestigt het Fonds dit feit door een officiële mededeling aan al de leden.

b) Niettegenstaande paragraaf a)hierboven is de aanneming van al de leden vereist in het geval van elke wijziging met betrekking tot :

1. het recht om uit het Fonds te treden (artikel XV, sectie 1);

2. de bepaling houdende dat geen wijziging aan het quotum van een lid mag worden gebracht zonder diens instemming (artikel III, sectie 2);

.../...

3. de bepaling houdende dat geen wijziging aan de pariteit der valuta van een lid mag worden gebracht tenzij op de voordracht van dit lid (artikel IV, sectie 5, b);

c) De wijzigingen vigeren voor al de leden drie maand na de datum van de officiële mededeling, tenzij een korter tijdperk bepaald zij in de rondgestuurde brief of dito telegram".

De ontwerp-wet bedoelt in artikel 1 "volkomen uitwerking" te geven aan de resolutie nr. 31-4 die op 30 april 1976 door de Raad van Gouverneurs van het Internationaal Muntfonds is goedgekeurd.

Die formule is gelet op het aangehaalde artikel XVII niet bruikbaar : de resolutie treedt eerst in werking nadat zij door drievijfde van de lid-staten is aangenomen en het Fonds daar "officieel" mededeling van gedaan heeft. De in de resolutie vervatte statuutwijzigingen zijn, zodra de gekwalificeerde meerderheid bereikt is, zelfs bindend voor de Staten die ze niet mochten hebben aangenomen.

De ware strekking van artikel 1 van de ontwerp-wet moet zijn, de Belgische Regering ertoe te machtigen België's aanneming van het voorgestelde amendement aan het I.M.F. toe te zenden, welke aanneming mede de vereiste meerderheid zal helpen vormen.

Voor artikel 1 wordt dan ook de volgende lezing in overweging gegeven :

.../...

"Artikel 1.-

De Koning wordt gemachtigd om namens België het tweede amendement op de statuten van het Internationaal Muntfonds aan te nemen, dat vervat is in de resolutie nr. 31-4 die op 30 april 1976 door de Raad van Gouverneurs van het Internationaal Muntfonds is goedgekeurd".

Artikel 2.

Om soortgelijke redenen als in verband met artikel 1 zijn uiteengezet, en gelet op het feit dat verhoging van het quotum van een lid-staat geen uitwerking kan hebben dan met diens instemming, wordt voor artikel 2 een redactie voorgesteld zoals de wetgever reeds heeft aangenomen in de wetten van 17 juli 1959, 12 april 1966 en 18 december 1970 en in het op 3 maart 1977 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp (Gedr. St. Kamer, zitting 1975-76 nr. 950/1 en 2).

Voorgesteld wordt derhalve artikel 2 als volgt te lezen :

"Artikel 2.-

De Koning wordt gemachtigd namens België toe te stemmen in de verhoging tot 890 miljoen speciale trekkingsrechten van het huidige quotum van 650 miljoen dollar van België bij het Internationaal Muntfonds, zoals voorgesteld door de Raad van Gouverneurs van het Fonds overeenkomstig zijn resolutie nr. 31-2 van 22 maart 1976".

.../...

Artikel 3.

Artikel II, sectie 3, van de statuten van de Internationale Bank voor wederopbouw en ontwikkeling staat de lid-staten toe in te schrijven op een deel van de verhoging van het vennootschapskapitaal, indien door de Raad van Gouverneurs tot zodanige verhoging wordt besloten. Hetzelfde artikel stelt dat "geen lid zal verplicht worden op de kapitaalsverhoging in te schrijven".

De resolutie nr. 314 heeft dus niet de strekking van een multilaterale verplichting.

Daarom houde men vast aan de formule die gebezigd is in de wet van 18 december 1970 met betrekking tot België's inschrijving op de vorige kapitaalsverhoging van de Internationale Bank voor wederopbouw en ontwikkeling.

De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"De Koning wordt gemachtigd de inschrijving van België op het toegestane kapitaal van de Internationale Bank voor wederopbouw en ontwikkeling van 554,5 miljoen dollar tot 726,8 miljoen dollar te verhogen overeenkomstig de resolutie nr. 314 die op 9 februari 1977 door de Raad van Gouverneurs van die Bank is aangenomen en als opschrift draagt : "Speciale verhoging van de inschrijvingen op het toegestane kapitaal van de Bank".

Artikel 4.

De Internationale Financieringsmaatschappij werkt niet op dezelfde wijze als de hierboven genoemde instellingen (zie de wet van 18 december 1956).

.../...

Al de bevoegdheden van die Maatschappij berusten bij de Raad van Gouverneurs (artikel IV, afdeling 2, a).

De overeenkomst houdende oprichting van de Maatschappij kan gewijzigd worden door een stemming, uitgebracht door drievijfde van de gouverneurs die over viervijfde van de stemmen beschikken. Amendementen op de statuten worden aangenomen door de Raad van Gouverneurs en treden in werking drie maanden nadat daar officieel mededeling van gedaan is aan al de lid-staten (artikel VII). Geen toetreding of akkoord van de lid-staten is vereist.

Volgens artikel II, afdeling 2, c, kan het vennootschapskapitaal verhoogd worden door een beslissing van de Raad van Gouverneurs, maar geen lid-staat is verplicht op enig aandeel van de kapitaalsverhoging in te schrijven.

De ontwerp-wet vraagt in artikel 4 om instemming van de Wetgevende Kamers met de resolutie die aan de Raad van Gouverneurs van de I.F.M. is "overgelegd". Die resolutie is nog niet aangenomen en de bij de ontworpen wet gevoegde tekst is nog maar een ontwerp.

Bovendien hoeft die resolutie, om uitwerking te hebben, door België niet te worden bekrachtigd. Het is voldoende dat zij door de Raad van Gouverneurs met de vereiste meerderheid wordt aangenomen.

De akte waarbij de Belgische Regering gaat inschrijven op de aandelen die de resolutie voor België bestemt, is geen onder het volkenrecht ressorterende internationale akte die kan worden onderworpen aan de instemmingsprocedure waarin artikel 68, tweede lid, van de Grondwet voorziet.

.../...

Mocht het echter de bedoeling van de Regering zijn de akte van inschrijving haar volle waarde te geven en ervoor te zorgen dat in de komende jaren de nodige begrotingskredieten worden goedgekeurd, dan kan zij van de wetgever een vooruit gegeven bevestiging van de akte van inschrijving krijgen in de vorm van een daartoe aan de Koning verleende machtiging.

In dat perspectief zou artikel 4 van de ontwerp-wet als volgt dienen te worden gelezen :

"Artikel 4.-

De Koning wordt gemachtigd om namens België in te schrijven op de kapitaalsverhoging van de Internationale Financieringsmaatschappij tot een beloop van 11.231 aandelen van 1.000 dollar van de Verenigde Staten van Amerika, onder de voorwaarden bepaald in de ontwerp-resolutie die door de beheerders van de Maatschappij aan de Raad van Gouverneurs is voorgelegd en als bijlage bij deze wet is gevoegd".

Artikel 5.

De besluitwet nr. 5 van 1 mei 1944 moet worden aangehaald met haar opschrift en met de wijzigingen die ze heeft ondergaan : "besluitwet nr. 5 van 1 mei 1944 waarbij de Koning gemachtigd wordt tot het bepalen van de voorwaarden inzake aankoop en verkoop van goud en buitenlandse munt en de Nationale Bank van België ontheven wordt van de verplichting tot het handhaven van een kasvoorraad

.../...

in goud en buitenlandse deviezen welke ten minste met 40 % van haar verbintenissen op zicht overeenstemt, gewijzigd bij de wetten van 9 juni 1969, 7 juli 1973 en 6 april 1976".

Slotopmerking.

Men gebruike vooral in de Franse tekst van de ontwerp-wet wat minder hoofdletters, vooral in artikel 5, dat een nieuwe tekst invoegt in de besluitwet nr. 5 van 1 mei 1944, die in dat opzicht beter geredigeerd is.

In de Nederlandse tekst schrijve men :

"Internationale Bank voor wederopbouw en ontwikkeling", "beheerders".

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. SMOLDERS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. BAETEMAN, conseillers d'Etat,
P. TAPIE, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : G. VAN INGELGOM, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER

G. VAN INGELGOM. Ch. SMOLDERS.