ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 31 décembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939 réorganisant l'Office national du Ducroire et autorisant le Ministre des Finances à consentir des prêts à des Etats ou à des organismes étrangers", a donné le 13 janvier 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 31e december 1963 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het koninklijk besluit nr 42 van 31 augustus 1939 houdende reorganisatie van de Nationale Delcrederedienst en tot machtiging van de Minister van Financiën leningen aan Staten of buitenlandse organismen toe te staan", heeft de 13e januari 1964 het volgend advies gegeven :

Le projet vise à atteindre certains objectifs d'ordre économique et politique qui sont décrits longuement dans l'exposé des motifs; ses dispositions sont groupées en deux chapitres dont l'objet est différent :

- le chapitre Ier modifie le statut de l'Office national du Ducroire ;
- le chapitre II habilite le Ministre des Finances à consentir des prêts ou des crédits à des Etats ou à des organismes étrangers.

L'Office national du Ducroire est régi par l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939, qui a été confirmé par la loi du 16 juin 1947 et modifié par les lois des 21 avril 1949, 1er mars 1957, 31 décembre 1958, 25 juillet 1960 et 27 juillet 1962.

Suivant l'article 1er de cet arrêté royal, l'Office est "un établissement public jouissant de la personnalité civile" et qui " fonctionne sous la garantie de l'Etat".

L'article 3, alinéa 1er, du même arrêté définit sa mission essentielle, qui est "de favoriser le commerce extérieur par l'octroi de garanties propres à diminuer les risques, spécialement les risques de crédit, qu'il comporte".

En vertu de l'alinéa 2 du même article 3 (inséré dans l'arrêté royal par la loi du 27 juillet 1962),

.../...

l'Office peut,"lorsque le caractère ou l'ampleur des opérations appelées à être garanties le recommandent, apporter son concours à l'édification de leurs plans de financement et suppléer par son intervention, à l'insuffisance éventuelle des concours financiers offerts. Ces interventions font l'objet d'une gestion comptable distincte".

L'article ler du projet a pour objet de compléter l'article 3 de l'arrêté royal précité par des dispositions nouvelles.

L'alinéa ler de celles-ci prévoit que "l'Office peut garantir directement pour le compte de l'Etat des opérations de crédit en faveur de l'étranger dont la réalisation est jugée opportune par le Gouvernement,mais que l'Office ne peut pas assurer dans les limites de l'article 3, alinéa ler, en raison notamment de la gravité ou de la durée des risques qu'elles comportent".

Ce texte appelle plusieurs observations.

1. Cet article 3, alinéa ler, auquel il se réfère, dispose :

"L'Office national du Ducroire a pour objet de favoriser le commerce extérieur par l'octroi de garanties propres à diminuer les risques, spécialement les risques de crédit, qu'il comporte".

.../...

Il ne prévoit pas, pour les opérations de crédit que l'Office peut garantir actuellement , de "limites" , "en raison notamment de la gravité et de la durée des risques qu'elles comportent". La référence à de telles limites dans le projet est donc incorrecte.

Le conseil d'administration est sans doute amené dans la pratique, dans un souci de bonne gestion, à refuser sa garantie à certaines opérations,mais de telles décisions relèvent de sa seule appréciation et se fondent sur des critères d'ordre économique et financier qui ne sont énoncés dans aucun texte légal ou réglementaire.

2. Ce même texte se réfère aux opérations de crédit "en faveur de l'étranger dont la réalisation est jugée opportune par le Gouvernement ... ".

A ce propos, il y a lieu de relever qu'en ce qui concerne les opérations de crédit prévues par le projet, celui-ci ne modifie pas les pouvoirs du conseil d'administration de l'Office, lequel, en vertu de l'article 13, alinéa 3, de l'arrêté royal n°42,"décide de toutes les opérations et en fixe les conditions".

A cet égard , la seule innovation consiste dans l'instauration, par l'article 2 du projet, d'un pouvoir de tutelle confié au Ministre des Finances.

Les opérations que l'Office garantit en vertu de l'article 3, alinéa 1er, de son statut ne peuvent donc être distinguées de celles qui sont prévues par l'article 1er du projet en se basant sur le jugement par le Gouvernement de l'opportunité de la réalisation de ces dernières opérations.

Pour qu'un tel critère soit valable, il conviendrait que le projet organise une procédure par laquelle le Gouvernement se prononcerait sur cette opportunité préalablement à la décision du conseil d'administration de l'Office quant à l'octroi de la garantie.

\+

\+ +

Il résulte des deux observations qui précèdent qu'il conviendrait de définir autrement les opérations que le projet tend à soumettre au régime spécial qu'il prévoit afin de les distinguer en droit de celles qui relèvent des attributions actuelles de l'Office.

3. La garantie que l'Office accorde lorsqu'il agit en vertu de l'article 3, alinéa ler, de son statut est toujours donnée par lui directement. L'expression "l'Office peut garantir directement pour le compte de l'Etat" est, dès lors, équivoque , spécialement si l'on se réfère à l'exposé des motifs, lequel déclare :

"L'article ler, alinéa ler, a pour objet d'autoriser l'Office national du Ducroire à donner sa garantie, directement pour le compte de l'Etat, à des opérations de crédit dont les risques sont particulièrement graves ou qui s'étendent sur une durée très longue, mais que le Gouvernement souhaiterait cependant voir réaliser pour des raisons de politique générale".

.../...

Si la garantie prévue par le projet est juridiquement différente de celle que l'Office accorde en vertu de l'article 3, alinéa 1er, de son statut, elle ne peut être autre que la garantie de l'Etat. Dans cette hypothèse, cette dernière garantie serait donnée par l'intermédiaire de l'Office, lequel agirait comme mandataire "pour le compte de l'Etat" mais sans que sa propre garantie , en tant que personne morale, soit appelée à intervenir.

Si telle est l'intention du Gouvernement, le texte devrait le prévoir expressément et l'exposé des motifs devrait être amendé.

Si, au contraire, cette garantie est celle de l'Office lui-même, le membre de phrase "directement pour le compte de l'Etat" est dépourvu de portée juridique.

L'Office est un établissement public doté de la personnalité civile. Lorsqu'il donne sa propre garantie, c'est la personne morale qui s'engage . Dans ce cas, la garantie de l'Etat qui lui est donnée en vertu de l'article 1er de son statut n'est pas directe car elle n'intervient qu'à défaut pour l'Office de faire face à ses engagements.

L'article 4 n'a d'utilité que dans le cas où le Roi n'entend pas faire usage du pouvoir qui lui est donné par la loi du 13 juin 1961 relative à la coordination et à la codification des lois.

Het ontwerp wil bepaalde economische en politieke oogmerken bereiken, die in de memorie van toelichting uitvoerig zijn omschreven. De twee hoofdstukken waarover de bepalingen zijn verdeeld, hebben elk een verschillend onderwerp :

- Hoofdstuk I wijzigt het statuut van de Nationale Delcrederedienst.
- Hoofdstuk II machtigt de Minister van Financiën tot het toestaan van leningen of kredieten aan vreemde Staten of instellingen.

De werking van de Nationale Delcrederedienst is geregeld in het koninklijk besluit nr 42 van 31 augustus 1939, dat bij de wet van 16 juni 1947 bevestigd en bij de wetten van 21 april 1949, 1 maart 1957, 31 december 1958, 25 juli 1960 en 27 juli 1962 gewijzigd is.

Volgens artikel 1 van dat koninklijk besluit is de Dienst "een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid" die werkt "onder Staatswaarborg".

Artikel 3, eerste lid, van hetzelfde besluit omschrijft de voornaamste taak van de Dienst, namelijk "de buitenlandse handel te bevorderen door het verlenen van waarborgen van aard om de risico's die eraan verbonden zijn, daaronder vooral de kredietrisico's, te verminderen".

Krachtens het tweede lid van hetzelfde artikel 3 (in het koninklijk besluit ingevoegd door de wet van 27 juli 1962), mag de Dienst,"wanneer de aard en de omvang van de te waarborgen verrichtingen zulks vereisen, zijn medewerking verlenen voor de uitwerking van hun financieringsplannen, en door zijn tussenkomst, de eventuele

.../...

ontoereikendheid aanvullen van de aangeboden financiële hulp. Dergelijke tussenkomsten zijn het voorwerp van een afzonderlijke boekhouding".

Artikel 1 van het ontwerp bedoelt artikel 3 van dat koninklijk besluit met nieuwe bepalingen aan te vullen.

Het eerste lid van die nieuwe bepalingen luidt:

"De Dienst mag rechtstreeks voor rekening van de Staat kredietverrichtingen ten gunste van het buitenland waarborgen, welker verwezenlijking door de Regering gepast wordt geacht, doch die door de Dienst binnen de perken van artikel 3, lid 1, niet kunnen verzekerd worden inzonderheid wegens de belangrijkheid of de duur van de risico's, die eraan verbonden zijn".

Bij deze tekst zijn een aantal opmerkingen te maken :

1. Artikel 3, eerste lid, waarnaar verwezen wordt, bepaalt :

"Aan de Nationale Delcrederedienst wordt opgedragen de buitenlandse handel te bevorderen door het verlenen van waarborgen van aard om de risico's die eraan verbonden zijn, daaronder vooral de kredietrisico's, te verminderen".

Aan de kredietverrichtingen welke de Dienst thans mag waarborgen, stelt de aangehaalde tekst geen "perken", "inzonderheid wegens de belangrijkheid of de duur van de risico's, die eraan verbonden zijn". Verwijzing naar zulke "perken" in het ontwerp, is dus onjuist.

.../...

De raad van beheer is in de praktijk ongetwijfeld genoopt, ter wille van een goed beheer, voor bepaalde verrichtingen zijn waarborg te weigeren, maar over zodanige beslissingen heeft alleen hij te oordelen, en wel naar economische en financiële maatstaven die in geen wets- of verordeningstekst zijn opgegeven.

2. De tekst doelt op kredietverrichtingen "ten gunste van het buitenland ... welker verwezenlijking door de Regering gepast wordt geacht".

Ter zake van de kredietverrichtingen waarop het betrekking heeft, verandert het ontwerp niets aan de bevoegdheid van de raad van beheer van de Dienst, die krachtens artikel 13, derde lid, van het koninklijk besluit nr 42 "beslist over alle verrichtingen en de voorwaarden ervan vaststelt".

Het enige novum hier is, dat artikel 2 van het ontwerp controlebevoegdheid verleent aan de Minister van Financiën.

Tussen de verrichtingen welke de Dienst krachtens artikel 3, eerste lid, van zijn statuut waarborgt, en die welke artikel 1 van het ontwerp op het oog heeft, mag dus geen onderscheid worden gemaakt op grond van het oordeel, dat de Regering heeft over de opportuniteit van deze laatste.

Opdat dit een geldige maatstaf kan zijn, zou het ontwerp een procedure moeten instellen, waarbij de Regering zich over die opportuniteit uitspreekt nog vóór de raad van beheer van de Dienst over het toestaan van de waarborg beslist.

\+

\+ \+

Uit die twee opmerkingen blijkt de noodzaak, de verrichtingen waarvoor het ontwerp zijn speciale regeling bedoelt in te voeren, anders te omschrijven, om ze in rechte te onderscheiden van de verrichtingen waarvoor de Dienst nu al bevoegd is.

3. De waarborg welke de Dienst toestaat wanneer hij optreedt krachtens artikel 3, eerste lid, van zijn statuut, verleent hij altijd rechtstreeks. De woorden "De Dienst mag rechtstreeks voor rekening van de Staat ... waarborgen" zijn dus dubbelzinnig, vooral in het licht van de memorie van toelichting, die zegt :

"Artikel 1, lid 1, heeft tot voorwerp de Nationale Delcrederedienst ertoe te machtigen rechtstreeks voor rekening van de Staat zijn waarborg te verlenen aan kredietverrichtingen, waaraan bijzonder ernstige risico's verbonden zijn of die zich over een zeer lange duur uitstrekken, maar welke de Regering nochtans, om redenen van algemene politiek, zou wensen verwezenlijkt te zien".

Laat de in het ontwerp bedoelde waarborg juridisch iets anders zijn dan die welke de Dienst krachtens artikel 3, eerste lid, van zijn statuut verleent, hij kan alleen de Staatswaarborg zijn. Deze zou dan worden verleend door toedoen van de Dienst, die als lasthebber zou optreden "voor rekening van de Staat", maar zonder dat zijn eigen waarborg, die hij als rechtspersoon verleent, hoeft te spelen.

Bedoelt de Regering het zo, dan dient de tekst het uitdrukkelijk te zeggen en dient de memorie van toelichting te worden geamendeerd.

.../...

Is die waarborg integendeel die van de Dienst zelf, dan heeft het zinsdeel "rechtstreeks voor rekening van de Staat" juridisch geen betekenis.

De Dienst is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid. Wanneer hij zijn eigen waarborg verleent, is het de rechtspersoon die zich verbindt. In dat geval speelt de Staatswaarborg die hem krachtens artikel 1 van zijn statuut is verleend, niet rechtstreeks, want namelijk alleen in zover als de Dienst zijn eigen verbintenissen niet nakomt.

Artikel 4 heeft alleen nut ingeval de Koning geen gebruik wenst te maken van de bevoegdheid die hij ontleent aan de wet van 13 juni 1961 betreffende de coördinatie en de codificatie van wetten.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS,

G. HOLOYE,
J. MASQUELIN,

P. ANSIAUX,

P. DE VISSCHER,

G. DE LEUZE,

De kamer was samengesteld uit

premier président,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

assesseurs de la section de législation,
bijzitters van de afdeling wetgeving,

greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. DE LEUZE.

(s.) J. SUETENS.