M.01

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L
28. OCT 1965
- 1 -
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

Coordination

ADV.

L. 9401/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 20 septembre 1965, d'une demande d'avis sur un projet de loi "approuvant des modifications aux statuts de la Banque internationale de reconstruction et de développement et de la Société financière internationale", a donné le 11 octobre 1965 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e september 1965 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de wijzigingen aan de statuten van de Internationale Bank voor wederopbouw en ontwikkeling en van de Internationale Financierings Maatschappij", heeft de 11e oktober 1965 het volgend advies gegeven :

C. E. - R. S.
Sortie - Uitgang
28 OKT 1965
COORD.

En la forme, l'article ler du projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat, a pour objet de procurer l'assentiment des Chambres législatives à une résolution adoptée le 25 août 1965 par le conseil des gouverneurs de la Banque internationale de reconstruction et de développement économique et qui tend à apporter certaines modifications à l'accord constitutif de cette Banque.

La création de la Banque internationale de reconstruction et de développement économique et les règles de son fonctionnement ont fait l'objet d'un projet d'accord établi dans l'acte final de la Conférence monétaire et financière des Nations-Unies tenue à Bretton Woods du ler au 22 juillet 1944 et ont été approuvées par la loi du 26 décembre 1945; selon un avis publié au Moniteur belge du 13 mars 1946, en même temps que cet acte final, l'accord relatif à l'adhésion de la Belgique a été signé à Washington le 27 décembre 1945,et ratifié le 16 janvier 1946.

L'article VIII de l'accord créant la Banque internationale porte :

"a. Toute proposition tendant à apporter des modifications au présent accord, soit sur la proposition d'un membre, d'un gouverneur ou d'administrateurs délégués, sera communiquée au président du conseil des gouverneurs, qui présentera la proposition au conseil. Si la modification proposée est approuvée par le conseil, la Banque demandera, par lettre ou télégramme circulaire à tous les membres,s'ils acceptent la modification proposée.Lorsque les trois cinquièmes des membres possédant les quatre cinquièmes du total des droits de vote ont accepté la modification proposée, la Banque certifiera ce fait par une communication officielle adressée à tous les membres.

.../...

b. Nonobstant a ci-dessus, l'acceptation de tous les membres est requise dans le cas de toutes modifications portant sur : 1° les droits de retrait de la Banque (article VI, section 1ère); 2° le droit garanti par l'article II, section 3, c ; 3° la limite apportée aux engagements par l'article 1er, section 6.

c. Les modifications entreront en vigueur pour tous les membres trois mois après la date d'envoi de la communication officielle, à moins qu'une période plus courte n'ait été prévue dans la lettre ou le télégramme circulaire".

De cette stipulation, il résulte notamment que, sauf les cas prévus à l'alinéa b, et qui ne sont pas ceux de l'espèce actuelle, les modifications au statut de la Banque, qui seraient proposées par le Conseil des gouverneurs, deviendront obligatoires pour tous les Etats membres si elles sont acceptées par une certaine majorité d'entre eux.

En donnant sans réserve leur assentiment aux accords de Bretton Woods, les Chambres législatives ont donc accepté par avance que des modifications pourraient être apportées à ces accords et, partant, pourraient devenir obligatoires pour la Belgique, indépendamment de toute manifestation nouvelle de leur volonté, conforme ou même contraire. La seule portée de l'assentiment des Chambres prévu par l'article 68 de la Constitution est de permettre de donner effet, tout au moins sur le plan interne, aux instruments que ces articles soumettent à cette formalité;

.../...

l'assentiment à un instrument qui, conformément à une convention antérieurement approuvée, pourra avoir effet indépendamment de cet assentiment, est donc dépourvu de toute portée à ce point de vue.

Mais, si l'accord constitutif de la Banque internationale de reconstruction et de développement économique ne laisse pas aux Etats contractants la faculté de reconnaître ou de refuser de reconnaître comme obligatoires pour eux des modifications qui seraient régulièrement adoptées à une simple majorité d'entre eux, elle leur laisse cependant à chacun la faculté de contribuer à la formation de cette majorité. L'on doit dès lors se demander si les Chambres législatives, en votant la loi d'approbation du 26 décembre 1945, ont, par là, habilité le Roi à exercer cette faculté sans autre intervention de leur part ou si, au contraire, en l'absence de pareille habilitation, l'exercice de cette faculté par le Roi est subordonné à leur accord préalable. Une réponse affirmative à cette deuxième question paraît d'autant plus s'imposer en l'espèce que les modifications proposées aux statuts de la Banque peuvent avoir pour effet de grever l'Etat dans une mesure beaucoup plus large qu'il ne l'est actuellement. A supposer d'ailleurs qu'une intervention expresse des Chambres ne soit pas juridiquement requise, encore est-il au pouvoir du Roi de demander à celles-ci un vote formel destiné à couvrir la responsabilité politique du Gouvernement.

Dans cette optique, il importe toutefois de ne pas donner à l'accord qui sera demandé aux Chambres législatives le caractère de l'assentiment prévu par l'article 68 de la Constitution et d'éviter de créer, par une rédaction inadéquate, l'impression fausse qu'elles se réserveraient la faculté d'apprécier s'il y a lieu pour la Belgique d'accepter

.../...

ou de refuser d'être liée par des modifications régulièrement adoptées selon une procédure qui a reçu leur assentiment antérieur. Tenant compte de la nature réelle de l'accord que le Gouvernement se propose de demander aux Chambres et des effets limités de l'acceptation qu'il serait amené à donner aux propositions de modification des statuts de la Banque, il est suggéré de rédiger comme suit l'article 1er du projet :

"Le Roi est autorisé à accepter, au nom de la Belgique, les modifications à l'accord créant la Banque internationale de reconstruction et de développement économique, approuvées le 25 août 1965 par le conseil des gouverneurs de ladite Banque, et reprises dans la résolution n° 221 annexée à la présente loi".

\+

\+ \+

L'article 2 du projet a pour objet de procurer l'assentiment des Chambres à une résolution du conseil des gouverneurs de la Société financière internationale, datée du 25 août 1965, et tendant à apporter aux statuts de cette société des modifications corrélatives à celles qui sont prévues par la résolution qui fait l'objet de l'article 1er du projet.

.../...

Les statuts de la Société financière internationale ont fait l'objet d'un accord signé à Washington et approuvé par la loi du 18 décembre 1956. L'article VII de ces statuts, relatifs aux amendements qui pourraient y être apportés, instaure une procédure analogue à celle décrite plus haut en ce qui concerne la Banque internationale de reconstruction et de développement économique, avec cependant une différence essentielle : alors que le texte constitutif de la Banque prévoit une possibilité d'intervention de chaque Etat membre au sujet des modifications qui seraient proposées par le conseil des gouverneurs, les statuts de la Société financière internationale ne prévoyent pas pareille intervention; les modifications proposées aux statuts seront obligatoires pour tous les Etats membres dès lors que le conseil des gouverneurs les aura adoptées et que cette acceptation aura été portée à la connaissance des Etats. Dans cette procédure, qui a reçu d'avance l'assentiment des Chambres, lorsque, par la loi du 18 décembre 1956, elles ont donné leur assentiment aux statuts de la Société, aucune intervention des autorités nationales n'est nécessaire pour donner effet aux modifications adoptées.

L'article 2 du projet n'a dès lors pas de portée juridique; il doit être omis.

Naar de vorm is artikel 1 van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp er op gericht, de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen voor een op 25 augustus 1965 door de raad van gouverneurs der Internationale Bank voor wederopbouw en economische ontwikkeling aangenomen resolutie, die in de overeenkomst tot oprichting van genoemde Bank een aantal wijzigingen bedoelt aan te brengen.

De oprichting en de werkwijze van de Internationale Bank voor wederopbouw en economische ontwikkeling zijn in de slotakte van de op 22 juli 1944 te Bretton Woods gehouden monetaire en financiële conferentie der Verenigde Naties het onderwerp van een ontwerp-overeenkomst geweest, en werden goedgekeurd bij de wet van 26 december 1945; blijkens een bericht dat in het Belgisch Staatsblad van 13 maart 1946 tegelijk met die slotakte is bekendgemaakt, is de overeenkomst betreffende België's toetreding ondertekend te Washington op 27 december 1945 en bekrachtigd op 16 januari 1946.

Artikel VIII van de overeenkomst tot oprichting van de Internationale Bank stelt :

"a) Elk voorstel ertoe strekkend wijzigingen aan deze overeenkomst te brengen, hetzij op de voordracht van een lid, van een gouverneur of van gedelegeerd-beheerders, wordt medegedeeld aan de voorzitter van de gouverneursraad, die het voorstel bij de raad indient. Wordt de voorgestelde wijziging door de raad goedgekeurd, dan vraagt de Bank, bij rondgestuurde brief of dito telegram, aan al de leden of zij met de voorgestelde wijziging instemmen. Wanneer de drie vijfden van de leden die de

.../...

vier vijfden van het totaal der stemmen bezitten de voorgestelde wijziging hebben aangenomen, bevestigt de Bank dit feit door een officiële mededeling gestuurd aan al de leden.

b) Niettegenstaande het bepaalde in a hierboven, is de instemming van al de leden vereist als het gaat over wijzigingen omtrent : 1° recht van opvraging der Bank (artikel VI, sectie 1) ; 2° het recht gewaarborgd bij artikel II, sectie 3, c ; 3° de grens gebracht aan de verbintenissen bij artikel I, sectie 6.

c) De wijzigingen vigeren voor al de leden drie maand na de dag van het verzenden der officiële mededeling, tenzij een kortere periode werd voorzien in het circulair schrijven of dito telegram".

Uit die bepaling blijkt onder meer, dat, behoudens de onder b bedoelde gevallen - en om zulke gevallen nu gaat het hier niet -, de wijzigingen in het statuut van de Bank die door de raad van gouverneurs mochten zijn voorgesteld, voor alle Lid-Staten bindend worden als een bepaalde meerderheid onder hen ze heeft aangenomen.

Toen de Wetgevende Kamers zonder voorbehoud hun instemming gaven voor de overeenkomsten van Bretton Woods, hebben zij dus bij voorbaat aanvaard, dat daarin wijzigingen konden worden aangebracht en dat die wijzigingen voor België bindend kunnen worden, buiten enige nieuwe, eens- of zelfs andersluidende wilsuiting van hunnentwege. Instemming van de Kamers als voorgeschreven in artikel 68 van de Grondwet heeft geen andere strekking dan mogelijk te maken dat aan de oorkonden, welke krachtens dat artikel

aan die formaliteit onderworpen zijn, uitwerking wordt gegeven althans op het interne vlak ; instemming met een oorkonde die ingevolge een voordien goedgekeurde overeenkomst los van die instemming uitwerking kan hebben, heeft in dat opzicht dus generlei strekking.

Laat de overeenkomst tot oprichting van de Internationale Bank voor wederopbouw en economische ontwikkeling de verdragsluitende Staten niet vrij, zich door de wijzigingen, die een gewone meerderheid onder hen regelmatig heeft aangenomen, als gebonden te erkennen of dit te weigeren, ze geeft toch aan ieder van hen het recht die meerderheid mede te helpen vormen. Het is dan ook de vraag of de Wetgevende Kamers met de goedkeuringswet van 26 december 1945 de Koning gemachtigd hebben, dat recht zonder verdere bemoeiing van hunnentwege uit te oefenen,dan wel of de Koning, bij gemis van zulke machtiging, dat alleen vermag als zij er vooraf mee ingestemd hebben. Op die tweede vraag lijkt bevestigend te moeten worden geantwoord, te meer daar in het onderhavige geval de voorgestelde wijzigingen in de statuten van de Bank de Staat heel wat meer kunnen bezwaren dan nu. In de onderstelling trouwens dat uitdrukkelijke bemoeiing van de Kamers hier, juridisch gezien, niet noodzakelijk is, zou de Koning toch nog bevoegdheid hebben de Kamers een formele stemming te vragen om de politieke verantwoordelijkheid van de Regering te dekken.

.../...

In dat perspectief is het echter van belang, het aan de Wetgevende Kamers gevraagde akkoord niet het kenmerk te geven van een instemming als voorgeschreven door artikel 68 van de Grondwet, en moet worden voorkomen dat men met een niet passende formulering de verkeerde indruk gaat wekken, dat de Kamers zich het recht voorbehouden te oordelen of België aanvaarden dan wel weigeren moet, gebonden te zijn door wijzigingen regelmatig aangenomen volgens een procedure die reeds voordien hun instemming heeft gekregen. Gelet op de werkelijke aard van het akkoord dat de Regering aan de Kamers wenst te vragen en op de beperkte gevolgen die haar eventuele aanvaarding van de voorstellen tot wijziging van de statuten der Bank zou hebben, wordt in overweging gegeven artikel 1 als volgt te stellen :

"De Koning wordt gemachtigd, namens België, in te stemmen met de wijzigingen in de overeenkomst houdende oprichting van de Indernationale Bank voor wederopbouw en economische ontwikkeling, die op 25 augustus 1965 door de raad van gouverneurs van genoemde Bank zijn aangenomen en neergelegd zijn in de bij deze wet gevoegde resolutie nr 221".

\+

\+ \+

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe, de instemming van de Kamers te verkrijgen voor een resolutie van de raad van gouverneurs van de Internationale Financiële Maatschappij van 25 augustus 1965, die in de statuten van genoemde maatschappij wijzigingen bedoelt aan te brengen in samenhang met die welke voorkomen in de resolutie waarvan sprake in artikel 1 van het ontwerp.

.../...

Aan de statuten van de Internationale Financiële Maatschappij is een te Washington ondertekende overeenkomst gewijd, die goedgekeurd is bij de wet van 18 december 1956. Artikel VII van die statuten, dat handelt over mogelijke wijzigingen daarin, werkt met een soortgelijke procedure als hierboven in verband met de Internationale Bank voor wederopbouw en economische ontwikkeling is beschreven, met dit essentiële verschil echter dat, anders dan de tekst houdende oprichting van de Bank, de statuten van de Internationale Maatschappij de Lid-Staten geen mogelijkheid tot optreden laten voor de wijzigingen die door de raad van gouverneurs mochten worden voorgesteld; die statuutwijzigingen worden dus bindend voor alle Lid-Staten zodra de raad van gouverneurs ze heeft aangenomen en dit ter kennis van de Staten is gebracht. In die procedure, waarmee de Kamers vooruit hebben ingestemd toen zij bij de wet van 18 december 1956 hun instemming aan de statuten van de Maatschappij gaven, is geen bemoeiing van de nationale overheden nodig om de aangenomen wijzigingen uitwerking te geven.

Artikel 2 van het ontwerp heeft dan ook generlei juridische strekking en moet vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, conseiller d'Etat, président,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN,

Ch.VAN REEPINGHEN, assesseurs de la section de législation,

P. DE VISSCHER,

G. DE LEUZE, greffier adjoint,

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : staatsraad, voorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. HOLOYE.