Bureau Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 23 octobre 1953, d'une demande d'avis sur un projet de loi "organisant l'effort de défense commune dans le cadre du "Mutual Security Act", a donné le 2 décembre 1953 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23e October 1953 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van de actie voor gemeenschappelijke verdediging in het kader van de "Mutual Security Act", heeft de 2e December 1953 het volgend advies gegeven :

Le projet tend à rendre insaisissables tous les biens meubles et immeubles affectés à la réalisation du programme d'assistance mutuelle faisant l'objet de la loi du 29 juin 1951, en ce compris les achats "off shore" en Belgique.

Cette insaisissabilité cesse si l'Etat qui a opéré l'affectation déclare expressément ne pas s'en prévaloir.

La loi du 29 juin 1951 mentionnée à l'article 1er du projet est la loi portant approbation de l'accord d'aide pour la défense mutuelle entre la Belgique et les Etats-Unis d'Amérique, signé à Washington le 27 janvier 1950.

Aux termes de l'article 1er du traité précité, chaque gouvernement mettra ou continuera à mettre à la disposition de l'autre ... les équipements, matériels, les services ou telle autre assistance militaire que le gouvernement prêtant cette assistance pourrait autoriser ...

Chaque gouvernement s'engage à mettre effectivement en usage l'aide reçue a) en vue de développer la défense intégrée de la région Atlantique nord et b) conformément aux plans de défense arrêtés par l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord.

Aucun gouvernement n'utilisera, sans le consentement préalable de l'autre, l'assistance qui lui aura été fournie par ce gouvernement à des buts autres que ceux pour lesquels elle aura été fournie.

.../...

L'article 2 du traité dispose : "Conformément au principe de l'aide mutuelle, le Gouvernement belge convient de faciliter la production et le transfert au Gouvernement des Etats-Unis ... des matières premières et produits semi-ouvrés dont les Etats-Unis auraient besoin par suite de l'insuffisance ... de leurs propres ressources et qui pourraient être disponibles en Belgique ou dans les territoires placés sous sa souveraineté.".

Etant donné la généralité des termes du projet, le Conseil d'Etat est d'avis que l'insaisissabilité prévue par l'article 1er s'étendra aux biens meubles et immeubles affectés à la réalisation du programme d'aide mutuelle non seulement en Belgique mais également au Congo.

Aux termes de l'article 1er de l'accord d'aide pour la défense mutuelle, chacun des deux gouvernements s'est engagé non seulement à mettre à la disposition de l'autre des équipements, matériels, services ou une autre assistance militaire, mais aussi à les mettre à la disposition de gouvernements tiers.

Il en résulte que non seulement les biens meubles et immeubles affectés à la défense de la Belgique et de sa Colonie seront insaisissables, mais encore ceux affectés à la défense des autres pays avec lesquels les Etats-Unis ont conclu des accords d'aide mutuelle.

L'exposé des motifs se réfère d'ailleurs à la section 515 de la loi américaine de sécurité mutuelle de 1951 dont le texte est reproduit en anglais.

.../...

Comme la section 515 de la loi américaine sera, le cas échéant, invoquée pour l'interprétation de la loi belge, il convient de la traduire :

"Tous les pays participant à un programme quelconque d'aide des Etats-Unis ou à une organisation internationale quelconque recevant l'aide des Etats-Unis seront tenus soit de déposer à part tous les fonds alloués à ces programmes ou dérivant de ces programmes, soit de conférer un titre sur ces fonds de telle manière que ceux-ci ne soient pas susceptibles d'être saisis ou ne puissent faire l'objet d'aucune autre procédure légale de la part d'aucune personne, firme, agence, société, organisation ou gouvernement lorsque de l'avis du directeur, pareille action compromettra la réalisation du but de la présente loi".

L'insaisissabilité que le projet tend à instituer sera donc occulte et résultera éventuellement de l'avis d'un fonctionnaire américain.

En ce qui concerne notamment les immeubles, il n'est pas prévu qu'une transcription quelconque sera opérée dans les registres de la conservation des hypothèques. Le projet tel qu'il est conçu est donc de nature à entraîner les plus graves conséquences pour la sécurité du commerce juridique.

Le Conseil d'Etat remarque encore que le Traité signé à Washington le 27 janvier 1950 a été précisé par diverses annexes. La première de celles-ci (annexe A) dispose :

" 1.- Pour l'application de l'article 1er, §§ 2 et 3, les matériaux fongibles et les pièces d'équipement peu importantes qui sont fongibles à toutes fins

.../...

pratiques, seront traités comme tels. En conséquence, chaque fois qu'il s'agit de matériaux ou d'équipements fongibles, les exigences de l'article 1er, §§ 2 et 3, seront satisfaitessi chacun des gouvernements consacre à l'application de cet article, soit les biens mêmes qui ont été fournis, soit une quantité équivalente de biens similaires et substituables.

2.- De même lorsqu'il s'agit de produits finis, fabriqués par l'un des gouvernements au moyen de l'aide fournie en application du présent accord, il sera satisfait aux exigences de l'article 1er, §§ 2 et 3, si le gouvernement bénéficiaire consacre à l'application de l'article 1er, §§ 2 et 3, soit les produits finis en question, soit une quantité équivalente de produits finis similaires et substituables.

3.- En outre, tenant compte des §§ 1er et 2 ci-dessus, aucun des gouvernements ne refusera son accord en application de l'article 1er, § 4,au transfert d'une pièce importante d'équipement d'origine nationale, simplement parce que pourrait y avoir été incorporée, sous forme d'élément identifiable, une part relativement réduite et peu importante provenant de l'aide fournie en application du présent accord par l'autre gouvernement. Les deux gouvernements discuteront immédiatement les arrangements de détail d'une procédure pratique pour marquer leur accord au sujet des types de transfert envisagés au présent paragraphe ".

Il résulte de ces textes que, sauf accord du gouvernement octroyant l'aide mutuelle, les pièces importantes d'équipement d'origine nationale seront insaisissables dès qu'un élément identifiable, fût-il peu important, provenant de l'aide mutuelle, y aura été incorporé.

.../...

Le matériel de guerre - dans le sens fort large que cette expression a acquis - sera désormais insaisissable en Belgique dès sa mise en fabrication soit pour la Belgique, soit pour un Etat quelconque bénéficiant de l'aide mutuelle. Il ne pourra être saisi ni par des particuliers, ni par l'Etat. Il ne sera plus le gage des créanciers du fabricant, ni celui du fisc.

De même, sous réserve de ce qui est prévu à l'annexe A en ce qui concerne les matériaux fongibles, les minerais produits au Congo et destinés aux Etats-Unis en vertu du programme d'aide mutuelle échapperont à toute saisie. Ils ne seront plus le gage des créanciers des sociétés minières, ni celui du fisc.

Cette insaisissabilité dépendra de l'avis du directeur de l'aide mutuelle américaine et ne se manifestera par aucun signe apparent. Elle cessera, semble-t-il, par une déclaration expresse du même fonctionnaire.

Le Conseil d'Etat fait enfin observer que si les biens visés par le projet sont frappés d'insaisissabilité, ils ne sont nullement inaliénables. Rien n'interdit dès lors au propriétaire des biens meubles de les donner en nantissement : le projet ne fait pas obstacle à la réalisation d'un gage, car celle-ci n'implique pas de saisie préalable puisque le gage doit être mis en la possession du créancier ou d'un tiers. Par contre, le projet rendrait vaine une constitution d'hypothèque : la réalisation du gage hypothécaire suppose en effet, hormis le cas de voie parée, une

.../...

saisie immobilière. Le fait qu'une des fabrications destinées à la réalisation du programme d'assistance mutuelle s'exécuterait dans un immeuble pourrait ainsi paralyser les droits du créancier hypothécaire, mais n'empêcherait pas la vente de l'immeuble.

Des dispositions analogues - mais d'une portée sensiblement plus restreinte, figuraient déjà dans la loi du 28 novembre 1928 introduisant dans la législation belge des dispositions conformes à celles de la convention internationale pour l'unification de certaines règles concernant les immunités des navires d'Etat, signée à Bruxelles le 10 avril 1926.

Aux termes des articles 3 et 4 de cette loi, ne peuvent faire l'objet de saisie, d'arrêt ou de détention par une mesure de justice quelconque, les navires de guerre, les yachts, navires de surveillance, navires hôpitaux, navires auxiliaires, navires de ravitaillement et autres bâtiments appartenant à l'Etat ou exploités par lui et affectés exclusivement au moment de la naissance de la créance ou au moment des mesures de saisie, arrêt ou détention, à un service d'intérêt public non commercial.

La même règle s'applique, en vertu de l'article 5, aux cargaisons appartenant à l'Etat et transportées à bord des navires de guerre ou assimilés.

.../...

De même, ne peuvent faire l'objet de saisie arrêt ou détention, les cargaisons appartenant à l'Etat et transportées à bord des navires de commerce dans un but d'intérêt public non commercial.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le projet ne soulève pas d'objection d'ordre constitutionnel.

\+

\+ \+

Le Conseil d'Etat propose de préciser dans l'intitulé la portée du projet, ainsi qu'il suit :

"PROJET DE LOI RENDANT INSAISISSABLES LES BIENS AFFECTES A LA REALISATION DU PROGRAMME D'ASSISTANCE MUTUELLE.".

Doel van het ontwerp is, alle roerende en onroerende goederen die, tot verwezenlijking van het bij de wet van 29 Juni 1951 bekrachtigde programma van wederzijdse hulpverlening, daarin begrepen de "Off shore" -aankopen in België, worden aangewend, onvatbaar voor beslag te verklaren.

Deze onvatbaarheid voor beslag neemt een einde indien de Staat die de aanwending heeft gedaan, uitdrukkelijk verklaart, dat hij er zich niet op beroept.

De wet van 29 Juni 1951 waarvan sprake in artikel 1 van het ontwerp, is de wet houdende goedkeuring van het akkoord inzake hulpverlening voor wederzijdse verdediging tussen België en de Verenigde Staten van Amerika, ondertekend te Washington de 27e Januari 1950.

Krachtens de bewoordingen van artikel 1 van genoemd verdrag zal iedere Regering ter beschikking stellen van de andere ... de uitrusting, het materieel, de diensten of andere militaire bijstand welke de Regering die deze bijstand verleent ... zou kunnen toestaan.

Elke Regering gaat de verbintenis aan, de ontvangen hulp effectief te gebruiken : a) met het oog op het bevorderen van een geïntegreerde verdediging van het Noord-Atlantisch gebied en b) overeenkomstig de verdedigingsplannen vastgesteld door de Organisatie van het Noord-Atlantisch verdrag.

.../...

Geen van beide Regeringen zal, zonder de voorafgaande instemming van de andere, de door deze andere Regering verleende hulp gebruiken voor andere doeleinden dan die waarvoor zij werd verleend.

Artikel 2 van het verdrag bepaalt : "Overeenkomstig het principe van wederzijdse hulp, is de Belgische Regering akkoord om ... de productie en de overdracht aan de Regering van de Verenigde Staten ... te vergemakkelijken, van grondstoffen en half afgewerkte producten waaraan de Verenigde Staten zouden behoefte hebben tengevolge van de ... ontoereikendheid van hun eigen hulpmiddelen en die in België of in de onder zijn souvereiniteit geplaatste grondgebieden zouden voorhanden zijn".

De bewoordingen van het ontwerp zijn dermate algemeen, dat, naar het oordeel van de Raad van State, de in artikel 1 genoemde onvatbaarheid voor beslag toepassing zal vinden op de roerende en onroerende goederen, aangewend voor de verwezenlijking van het programma van wederzijdse hulpverlening, niet alleen in België maar ook in Congo.

Naar luid van artikel 1 van het akkoord inzake hulpverlening voor wederzijdse verdediging heeft elke van beide Regeringen de verbintenis aangegaan, uitrusting, materieel, diensten of andere militaire bijstand niet alleen ter beschikking van de andere maar ook ter beschikking van derde Regeringen te stellen.

.../...

Hieruit volgt dat niet alleen de roerende en onroerende goederen aangewend voor de verdediging van België en zijn Kolonie onvatbaar voor beslag zijn, doch ook de goederen aangewend voor de verdediging van andere landen waarmede de Verenigde-Staten akkoorden van wederzijdse hulpverlening hebben gesloten.

De memorie van toelichting verwijst overigens naar sectie 515 van de Amerikaanse Mutual Security Act van 1951, waarvan de tekst in het Engels is aangehaald. Daar sectie 515 van de Amerikaanse wet eventueel ter verklaring van de Belgische wet kan worden ingeroepen, moet die tekst worden vertaald :

"Alle landen die aan enig hulpprogramma van de Verenigde Staten of aan enige internationale organisatie welke hulp van de Verenigde-Staten ontvangt deelnemen, moeten ofwel alle gelden, aan die programma's toegewezen of uit die programma's voortvloeiend, afzonderlijk deponeren, ofwel op zodanige wijze een titel op die gelden verlenen dat zij niet voor beslag vatbaar zijn, noch het voorwerp van enige andere wettelijke procedure kunnen worden vanwege een persoon, firma, agentschap, vennootschap, organisatie of Regering wanneer, naar het advies van de directeur, zodanige vordering de verwezenlijking van de doelstellingen van deze wet in de weg staat".

.../...

De onvatbaarheid voor beslag, welke het ontwerp wil invoeren, zal dus geheim zijn en eventueel blijken uit het advies van een Amerikaanse ambtenaar.

Wat namelijk de onroerende goederen betreft, wordt niet bepaald, dat enige overschrijving in de registers van de hypotheekbewaring zal worden gedaan. Zoals het ontwerp is opgevat, kan het dus voor de zekerheid van het rechtsverkeer zeer ernstige gevolgen hebben.

De Raad van State wijst er ook op, dat het verdrag, de 27e Januari 1950 te Washington ondertekend, nadere toelichting heeft gekregen in een aantal bijlagen. De eerste van die bijlagen (bijlage A) bepaalt :

"1.- Voor de toepassing van artikel 1, § 2 en 3, zullen het vervangbaar materieel en de weinig belangrijke uitrustingsstukken die voor alle practische doeleinden vervangbaar zijn, als dusdanig behandeld worden. Dienvolgens zal, telkens als het gaat om vervangbaar materieel of vervangbare uitrustingen, aan de in artikel 1, § 2 en 3, gestelde eisen voldaan zijn, indien elk der Regeringen hetzij de geleverde goederen zelf, hetzij een gelijke hoeveelheid soortgelijke en in de plaats stelbare goederen voor de doeleinden van dit artikel, § 2 en 3, bestemt.

.../...

2.- Zo ook, wanneer het afgewerkte producten betreft, door een der Regeringen vervaardigd door middel van de hulp verstrekt bij toepassing van dit akkoord, zal aan de in artikel 1, §§ 2 en 3, gestelde eisen voldaan zijn, indien de belanghebbende Regering, hetzij bedoelde afgewerkte producten, hetzij een gelijkwaardige hoeveelheid soortgelijke en in de plaats stelbare afgewerkte producten voor de doeleinden van artikel 1, §§ 2 en 3, bestemt.

3.- Rekening houdend met bovenstaande §§ 1 en 2, zal bovendien geen van beide Regeringen, in verband met artikel 1, paragraaf 4, haar toestemming weigeren voor de overdracht van een belangrijk uitrustingsstuk van nationale oorsprong, alleen omdat er onder de vorm van een identificeerbaar bestanddeel, een betrekkelijk klein en weinig belangrijk deel in opgenomen zou zijn, afkomstig van de hulp die bij toepassing van dit akkoord door de andere Regering verstrekt werd. Beide Regeringen zullen onmiddellijk de detailregelingen bespreken van een practische procedure om hun instemming met de in onderhavige paragraaf bedoelde soorten van overdracht te betuigen ".

Uit dit alles volgt, dat, behoudens instemming van de Regering welke de wederzijdse hulp verleent, belangrijke uitrustingsstukken van nationale oorsprong onvatbaar voor beslag zullen zijn zodra een, zelfs weinig belangrijk maar identificeerbaar onderdeel, afkomstig van de wederzijdse hulpverlening, daarin is verwerkt.

.../...

Oorlogsmaterieel - in de zeer ruime betekenis welke die term thans heeft - zal voortaan in België onvatbaar voor beslag zijn, zodra het hetzij voor België, hetzij voor een Staat welke de wederzijdse hulpverlening geniet, wordt vervaardigd. Noch particulieren, noch de Staat zullen er beslag kunnen op leggen. Het blijft niet langer een waarborg voor de schuldeisers van de fabrikant, noch voor de fiscus.

Zo ook, maar onder voorbehoud van wat bijlage A ten aanzien van vervangbaar materieel bepaalt, zal erts uit Congo dat krachtens het programma van wederzijdse hulpverlening voor de Verenigde Staten is bestemd, aan beslag ontsnappen, en zal het geen waarborg blijven voor de schuldeisers van de mijnbouwmaatschappijen, noch voor de fiscus.

Deze onvatbaarheid voor beslag zal dus van het advies van de directeur der Amerikaanse wederzijdse hulpverlening afhangen en uit geen enkel zichtbaar teken blijken. Zij zal, naar het schijnt, door een uitdrukkelijke verklaring van die zelfde ambtenaar een einde nemen.

Tenslotte moge de Raad van State opmerken, dat de in het ontwerp bedoelde goederen weliswaar onvatbaar voor beslag maar hoegenaamd niet onvervreemdbaar worden verklaard. Niets belet dus een eigenaar, roerende goederen te verpanden : het ontwerp is geen hinderpaal voor tegeldemaking van een pand, die immers geen voorafgaand beslag impliceert aangezien het pand in het bezit van de schuldeiser of van een derde moet worden gesteld. Daarentegen zou het ontwerp wel het vestigen van hypotheken ondoeltreffend maken :

.../...

de tegeldemaking van het hypothecair pand onderstelt immers, buiten het geval van dadelijke uitwinning, beslag op onroerende goederen. Het feit dat materieel, bestemd voor de verwezenlijking van het programma van wederzijdse hulpverlening, in een onroerend goed wordt vervaardigd, zou dus de hypothecaire schuldeiser van zijn rechten kunnen beroven, maar zou de verkoop van het onroerend goed niet in de weg staan.

Soortgelijke bepalingen, maar dan met een aanzienlijk beperktere strekking, kwamen reeds voor in de wet van 28 November 1928 waarbij in de Belgische wetgeving bepalingen worden ingevoerd in overeenstemming met het bepaalde in het internationaal verdrag tot het vaststellen van enige hervormingsregelen betreffende de immuniteiten van Staatsschepen, te Brussel ondertekend de 10e April 1926.

Krachtens de bewoordingen van de artikelen 3 en 4 van deze wet kunnen niet worden in beslag genomen, opgehouden of teruggehouden tengevolge van enige gerechtelijke maatregel : de oorlogsschepen, yachten, schepen belast met enig toezicht, hospitaalschepen, hulpschepen, bevoorradingsschepen en andere, aan de Staat toebehorende of door hem geëxploiteerde vaartuigen en die, bij het ontstaan van de schuldvordering of op het tijdstip van de maatregelen van beslag, ophouding of terughouding, uitsluitend worden gebezigd voor een dienst van openbaar nut, waarmede geen handelsdoeleinden worden beoogd.

Dezelfde regel geldt krachtens artikel 5 ten aanzien van de vrachten welke aan de Staat toebehoren en op oorlogsschepen of daarmee gelijkgestelde vaartuigen worden vervoerd.

.../...

Evenzo kunnen de vrachten welke toebehoorden aan de Staat en op handelsschepen voor het openbaar belang en niet voor handelsbelangen worden vervoerd, niet in beslag genomen, opgehouden of teruggehouden worden.

De Raad van State is van oordeel, dat er geen grondwettelijke bezwaren tegen het ontwerp zijn.

\+

\+ \+

De Raad van State stelt voor, de strekking van het ontwerp als volgt in de titel toe te lichten :

"ONTWERP VAN WET WAARBIJ DE GOEDEREN BESTEMD VOOR DE VERWEZENLIJKING VAN HET PROGRAMMA VAN WEDERZIJDSE HULPVERLENING ONVATBAAR VOOR BESLAG WORDEN VERKLAARD.".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M. SOMERHAUSEN, G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat raadsheren van State	
	P. COART-FRESART, P. ANSIAUX,	assesseurs de la section de législation bijzitters van de afdeling wetgeving	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre des Affaires étrangères.
uitgifte afgeleverd aan de M. Minister van Buitenlandse Zaken.

Le 1953.

De 1953.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.