

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

24 mai 2023

PROPOSITION DE LOI**visant à réglementer les pratiques
des créanciers privés de pays
demandant la restructuration ou
la suspension de leurs dettes**

(déposée par M. Malik Ben Achour et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

24 mei 2023

WETSVOORSTEL**betreffende de regulering
van de praktijken van private schuldeisers
van staten die om schuldherstructurering of
-opschorting verzoeken**

(ingediend door de heer Malik Ben Achour c.s.)

RÉSUMÉ

Ces dernières années, le nombre de pays en état de surendettement a considérablement augmenté. Pour leur venir en aide, de nombreux États ayant des créances à leur égard ont fait des efforts pour diminuer les montants qui auraient normalement dû être payés à titre de remboursement.

Les auteurs constatent cependant que de très nombreux créanciers privés refusent d'y participer. Ils profitent ainsi des fruits des efforts fournis par les États créancier sans aucunement faire leur part de travail.

Les auteurs estiment qu'une telle situation doit cesser. La proposition de loi vise ainsi à obliger les créanciers privés à participer, eux aussi, aux efforts visant à permettre aux États de respecter les droits fondamentaux de leurs populations tout en continuant à payer une partie du service de la dette.

SAMENVATTING

Het aantal landen met een zware schuldenlast is de jongste jaren aanzienlijk toegenomen. Om hen te hulp te komen, hebben meerdere crediteurstaten inspanningen geleverd om de normaliter verschuldigde bedragen te verminderen.

De indieners stellen echter vast dat veel private schuldeisers zich daar niet bij willen aansluiten. Zij plukken dus mee de vruchten van de inspanningen van crediteurstaten zonder zelf iets bij te dragen.

De indieners willen dat aan die situatie een einde komt. Het wetsvoorstel beoogt derhalve ook de private schuldeisers ertoe te verplichten bij te dragen tot de inspanningen om het voor de Staten mogelijk te maken de grondrechten van hun burgers in acht te nemen en tegelijk een deel van hun schuld af te lossen.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. La problématique des dettes souveraines

1.1. *La part croissante de dettes détenues par les créanciers privés et la Chine*

Le nombre de pays du Sud dont la dette est insoutenable a connu un record durant l'année 2022. Selon le Fonds monétaire international (FMI), 60 % des pays à faibles revenus étaient surendettés ou en situation de risque élevé de surendettement¹. 2022 ne constitue pas pour autant une année exceptionnelle. Elle s'inscrit dans le cadre d'une tendance structurelle de surendettement qui préexistait déjà avant la crise du COVID-19².

Le surendettement des pays du Sud s'est, en effet, considérablement aggravé ces dix dernières années. Fin 2021, la dette extérieure de ces pays s'élevait à 9000 milliards de dollars, soit plus du double du montant existant dix ans auparavant.

Durant la même période, la dette extérieure totale des pays à faibles revenus a presque triplé, pour s'élever à 1000 milliards de dollars³. Une part croissante de ces dettes est aujourd'hui détenue par des créanciers privés et la Chine. Celle-ci a quasiment triplé entre 2011 et 2019. Sur cette période, la part des créanciers privés est passée de 8 % à 24 % et celle de la Chine de 6 % à 16 %⁴.

À la fin de l'année 2020, les pays à revenu faible ou intermédiaire devaient cinq fois plus aux créanciers privés qu'aux États créanciers⁵. Les créanciers privés détiendraient ainsi, selon les données de la Banque mondiale, un tiers de l'encours de la dette extérieure des pays à revenu faible et intermédiaire⁶. Pour plusieurs

¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

Le Sri Lanka et le Ghana sont les derniers pays en date à s'être déclarés en défaut de paiement. Mais avant eux, en 2021, l'Argentine, le Belize, l'Équateur, le Liban, le Suriname et la Zambie ont également été en situation de défaut de paiement sur leurs dettes.

² UNCTAD, *The COVID-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind*, Trade and Development Report Update, mars 2020.

³ <https://www.banquemondiales.org/fr/news/press-release/2022/12/06/debt-service-payments-put-biggest-squeeze-on-poor-countries-since-2000>

⁴ Estevao M. et Essl S., "When the debt crises hit, don't simply blame the pandemic", Blog de la Banque mondiale, 28 juin 2022.

⁵ <https://blogs.worldbank.org/voices/are-we-ready-coming-spate-debt-crises>

⁶ <https://www.banquemondiales.org/fr/topic/debt/overview>

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Het staatsschuldvraagstuk

1.1. *Almaar meer staatsschuld papier in handen van private schuldeisers en van China*

Het aantal landen in het Zuiden met een onhoudbare schuldenlast brak in 2022 een record. Volgens het Internationaal Monetair Fonds (IMF) kampte 60 % van de laaginkomenslanden al met een zware schuldenlast of liep er een groot risico op.¹ 2022 is daarmee geen uitzondering; het pikt opnieuw aan bij de structurele schuldenlasttrend van voor de COVID-19-crisis.²

De hoge schuldgraad van de zuidelijke landen is de voorbije tien jaar inderdaad fors toegenomen. Eind 2021 liep de buitenlandse schuld van die landen op tot 9000 miljard dollar, ruim dubbel zoveel als tien jaar eerder.

In dezelfde periode was de totale buitenlandse schuld van de laaginkomenslanden bijna verdrievoudigd tot 1000 miljard dollar.³ Vandaag is een steeds groter deel van de schulden in handen van private schuldeisers en van China; tussen 2011 en 2019 is dat aandeel bijna verdrievoudigd, namelijk van 8 % naar 24 % voor de schulden bij private schuldeisers en van 6 % tot 16 % voor de schulden bij China.⁴

Eind 2020 hadden de laag- en middeninkomenslanden vijf keer meer schulden bij private schuldeisers dan bij crediteurstaten.⁵ Volgens de Wereldbank zouden private schuldeisers een derde van de uitstaande buitenlandse schuld van de laag- en middeninkomenslanden in handen hebben.⁶ Voor meerdere landen die vandaag financieel in

¹ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

Sri Lanka en Ghana zijn de laatste landen die qua schuldaflossing in gebreke zijn gebleven. Eerder al, in 2021, bleken Argentinië, Belize, Ecuador, Libanon, Suriname en Zambia hun schulden niet te kunnen terugbetalen.

² UNCTAD, *The COVID-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind*, Trade and Development Report Update, maart 2020.

³ <https://www.banquemondiales.org/fr/news/press-release/2022/12/06/debt-service-payments-put-biggest-squeeze-on-poor-countries-since-2000>

⁴ Estevao M. en Essl S., "When the debt crises hit, don't simply blame the pandemic", Blog van de Wereldbank, 28 juni 2022.

⁵ <https://blogs.worldbank.org/voices/are-we-ready-coming-spate-debt-crises>

⁶ <https://www.banquemondiales.org/fr/topic/debt/overview>

pays qui sont actuellement en détresse financière, comme le Sri Lanka ou le Ghana, les créanciers privés sont même les premiers créanciers. S'agissant du Sri Lanka, en défaut de paiement depuis le 12 avril 2022, près de la moitié de sa dette extérieure est détenue par le secteur privé⁷. Pour le Ghana, en défaut de paiement depuis décembre 2022, 64 % des paiements prévus entre 2023 et 2029 au titre du service de la dette extérieure sont dus à des créanciers privés⁸.

Soulignons également que le secteur privé est celui qui exige les taux d'intérêt les plus élevés. Une étude récente de l'ONG *Jubilee Debt UK* a, par exemple, mis en évidence que les taux d'intérêt exigés par les créanciers privés aux pays africains sont en moyenne presque 4 fois plus élevés que ceux réclamés par les banques de développement et la majorité des États créanciers⁹.

1.2. L'impact des remboursements sur les droits fondamentaux

Les conséquences liées à l'augmentation des dettes publiques sont dramatiques pour les populations de ces pays débiteurs et, en particulier, pour les femmes puisque les paiements liés à ces augmentations impliquent des réallocations de budgets qui se font au détriment de ceux alloués aux politiques visant à assurer des besoins essentiels comme l'alimentation, la santé ou l'éducation, au moment où ces dépenses n'ont pourtant jamais été aussi nécessaires. Cette situation devrait encore empirer si les créanciers ne restructurent pas une partie de leurs créances. En effet, selon les dernières estimations de la Banque mondiale, 75 à 95 millions de personnes supplémentaires devraient basculer dans l'extrême pauvreté¹⁰.

Selon l'ONG OXFAM, pour la première fois en 25 ans, la pauvreté gagne du terrain, tout comme les inégalités de revenus, puisque l'extrême pauvreté et l'extrême richesse progressent simultanément¹¹.

Les remboursements de dettes pèsent lourdement sur les budgets des États, privant ainsi ces derniers de marges de manœuvre financières qui leur permettraient d'assurer des besoins fondamentaux à leurs populations.

nood verkeren, zoals Sri Lanka of Ghana, zijn de private schuldeisers zelfs de belangrijkste schuldeisers. Voor Sri Lanka, dat sinds 12 april 2022 geen schulden meer heeft afgelost, wordt bijna de helft van de buitenlandse schuld door de privésector aangehouden.⁷ Voor Ghana, dat de terugbetalingen heeft gestaakt in december 2022, is 64 % van de tussen 2023 en 2029 geplande aflossingen van de buitenlandse schuld verschuldigd aan private schuldeisers.⁸

Voorts past de private sector de hoogste interesten toe. Recent onderzoek van de Britse ngo *Jubilee Debt* heeft bijvoorbeeld aangetoond dat de interesten die private schuldeisers de Afrikaanse landen aanrekenen gemiddeld vier keer hoger liggen dan die van de ontwikkelingsbanken en de meeste crediteurstaten.⁹

1.2. Invloed van de terugbetalingen op de grondrechten

De gevolgen van de stijgende staatsschuld zijn rampzalig voor de bevolking van die noodlijdende landen, niet het minst voor de vrouwen. Als gevolg van die hogere schulden nemen immers ook de terugbetalingen toe, waardoor budgetten moeten worden herschikt en er minder geld beschikbaar is voor beleidsmaatregelen aangaande basisbehoeften als voeding, gezondheid en onderwijs, terwijl dergelijke uitgaven nog nooit zo noodzakelijk zijn geweest. Het zal er allemaal nog erger op worden als de schuldeisers niet deels tot schuldherschikking overgaan. Volgens de jongste schattingen van de Wereldbank zouden nog eens 75 tot 95 miljoen mensen in extreme armoede belanden.¹⁰

Volgens de ngo Oxfam stijgt de armoede voor het eerst in 25 jaar, net zoals de inkomensongelijkheid, aangezien extreme armoede en extreme rijkdom gelijktijdig toenemen.¹¹

De schuldaflossingen wegen zwaar op de begrotingen van de betrokken landen, die aldus geen financiële ademruimte meer hebben om de basisbehoeften van hun bevolking te kunnen lenigen.

⁷ <https://www.dw.com/en/sri-lankas-foreign-debt-default-why-the-island-nation-went-under/a-61475596>

⁸ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2023/01/Statement-on-restructuring-and-default_01.23-1.pdf

⁹ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2022/07/Who-African-governments-debt-is-owed-to_Media-Briefing_07.22.pdf

¹⁰ <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>

¹¹ <https://www.oxfamfrance.org/rapports/nouveau-rapport-la-loi-du-plus-riche/>

⁷ <https://www.dw.com/en/sri-lankas-foreign-debt-default-why-the-island-nation-went-under/a-61475596>

⁸ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2023/01/Statement-on-restructuring-and-default_01.23-1.pdf

⁹ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2022/07/Who-African-governments-debt-is-owed-to_Media-Briefing_07.22.pdf

¹⁰ <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>

¹¹ <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>

Aujourd'hui, le service de la dette des pays à faibles revenus représente en moyenne les deux tiers de leurs budgets cumulés d'éducation et de santé¹². Pour certains pays, le service de la dette dépasse de très loin le budget de la santé; c'est le cas, par exemple, du Kenya où le paiement de la dette absorbe l'équivalent de 5 fois le budget de la santé¹³, du Maroc (9 fois) ou encore de la Tunisie (4 fois)¹⁴.

Le poids des remboursements prive également ces États de marges de manœuvre financières qui leur auraient permis de s'adapter aux conséquences du réchauffement climatique. À titre d'exemple, des pays particulièrement exposés au réchauffement climatique comme le Belize, le Cap-Vert, la République dominicaine, la Jamaïque ou encore les Maldives consacrent 40 % de leurs revenus au paiement de leurs dettes extérieures¹⁵.

1.3. L'urgence des restructurations de dettes

La flambée des prix des aliments et de l'énergie liée en partie à la guerre en Ukraine et les effets du choc économique lié à la pandémie de COVID-19 aggravent encore le niveau global d'endettement des pays du Sud¹⁶.

À cela s'ajoutent d'autres facteurs comme la hausse des taux d'intérêts décidés par les autorités des pays créanciers. Cette hausse, avertissait la Banque mondiale en décembre 2022, risque de faire plonger un grand nombre de pays à revenu faible ou intermédiaire dans une crise de la dette¹⁷.

Le fait que la majorité des financements des politiques climatiques apportés aux pays du Sud trouve sa source dans des prêts aggrave aussi la soutenabilité de leurs dettes. Sans un financement adéquat prenant la forme de dons ou de remises de dettes, les pays de l'Afrique subsaharienne seront contraints de s'endetter de près

De openstaande schulden van de laaginkomenslanden bedragen thans gemiddeld twee derde van hun budget voor onderwijs en gezondheid samen.¹² In enkele landen overschrijden de af te lossen schulden ruimschoots het gezondheidszorgbudget. Dat is bijvoorbeeld het geval voor Kenia, waar het schuldaflossingsbedrag 5 keer zo groot is als het gezondheidszorgbudget¹³, maar ook voor Marokko (9 keer zoveel) en voor Tunesië (4 keer zoveel)¹⁴.

Die terugbetalingen wegen zo zwaar door dat die landen de financiële ademruimte kwijtspelen waarmee ze zich aan de gevolgen van de klimaatopwarming hadden kunnen aanpassen. Ter illustratie: landen als Belize, Kaapverdië, de Dominicaanse Republiek, Jamaica en de Maldiven zijn bijzonder kwetsbaar voor de klimaatopwarming, maar 40 % van hun inkomen gaat op aan de terugbetaling van buitenlandse schulden.¹⁵

1.3. Dringende noodzaak van schuldherstructurering

De forse stijging van de voedsel- en energieprijzen door de oorlog in Oekraïne en de economische naweën van de COVID-19-pandemie leiden ertoe dat de totale schuldenlast van de landen in het Zuiden nog zwaarder is.¹⁶

Daarnaast spelen nog andere factoren, zoals de hogere interesten die de crediteurstaten aanrekenen. In december 2022 waarschuwde de Wereldbank dat die stijging veel laag- en middeninkomenslanden in een schuldencrisis dreigt te storten.¹⁷

Ook het feit dat het klimaatbeleid in de zuidelijke landen grotendeels met leningen wordt gefinancierd, maakt de schulden steeds minder houdbaar. Zonder aangepaste financiering in de vorm van donaties of schuldkwijtschelding zullen de landen van Sub-Sahara-Afrika het komende decennium noodgedwongen voor

¹² <https://www.cncd.be/Convertir-les-dettes-insoutenables>

¹³ https://www.treasury.go.ke/wp-content/uploads/2021/06/Budget-Statement-for-the-FY-2022-23_F.pdf

¹⁴ <https://www.cadtm.org/Afrique-le-piege-de-la-dette-et-comment-en-sortir>

¹⁵ https://www.eurodad.org/small_island_developing_states_drowning_in_debt_and_climate_emergencies?utm_campaign=newsletter_16_12_2022&utm_medium=email&utm_source=eurodad

¹⁶ <https://www.entraide.be/analyse-2022-05>

¹⁷ <https://www.banquemondiales.org/fr/news/press-release/2022/12/06/debt-service-payments-put-biggest-squeeze-on-poor-countries-since-2000>

¹² <https://www.cncd.be/Convertir-les-dettes-insoutenables>

¹³ https://www.treasury.go.ke/wp-content/uploads/2021/06/Budget-Statement-for-the-FY-2022-23_F.pdf

¹⁴ <https://www.cadtm.org/Afrique-le-piege-de-la-dette-et-comment-en-sortir>

¹⁵ https://www.eurodad.org/small_island_developing_states_drowning_in_debt_and_climate_emergencies?utm_campaign=newsletter_16_12_2022&utm_medium=email&utm_source=eurodad

¹⁶ <https://www.entraide.be/analyse-2022-05>

¹⁷ <https://www.banquemondiales.org/fr/news/press-release/2022/12/06/debt-service-payments-put-biggest-squeeze-on-poor-countries-since-2000>

de 1000 milliards de dollars au cours de la prochaine décennie¹⁸. Selon les chiffres de l'OCDE¹⁹, en 2020, 71 % de ces financements correspondaient à des prêts.

Pour certains pays, ce pourcentage est encore plus élevé. Par exemple, sur la période 2016-2018, l'Amérique latine et les Caraïbes ont reçu un flux annuel moyen de 12 milliards de dollars de financement pour les politiques climatiques, dont 90 % sous forme de prêts²⁰.

Face à ce constat, une restructuration efficace des dettes souveraines ne peut plus attendre, comme le souligne le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans son rapport publié en octobre 2022, qui analyse les niveaux d'endettement de 54 pays présentant des risques élevés de surendettement²¹. Le PNUD estime, en effet, que rester dans l'inaction comporte des risques considérables. "Si ces pays n'ont pas accès à une restructuration efficace de leur dette, la pauvreté augmentera et les investissements désespérément nécessaires à l'adaptation au climat et à l'atténuation de ses effets ne se produiront pas, d'autant plus que les pays touchés sont parmi les plus vulnérables au changement climatique dans le monde"²².

Cette restructuration, pour être efficace, doit impérativement porter aussi bien sur les dettes détenues par les États créanciers que celles détenues par les créanciers privés.

2. L'action immorale des créanciers non-coopératifs au détriment des droits fondamentaux des populations des États débiteurs et des contribuables des États créanciers coopératifs

2.1. Le refus des créanciers privés de participer au moratoire sur les dettes des pays à faible revenu

Suite au choc économique lié à la pandémie du COVID-19, qui a aggravé les problèmes de soutenabilité de leurs dettes, le G20 a annoncé en avril 2020 la suspension temporaire du service de la dette de certains pays à faible revenu. Ce moratoire appelé "Initiative de suspension du service de la dette" (ISSD) a débuté en mai 2020 et a pris fin en décembre 2021. Il a permis

bijna 1000 miljard dollar schulden moeten maken.¹⁸ Volgens cijfers van de OESO zouden die financieringen in 2020 voor 71 % uit leningen bestaan.¹⁹

Voor bepaalde landen ligt dat percentage nog hoger. Voor de periode 2016-2018 hebben bijvoorbeeld Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied voor de financiering van het klimaatbeleid jaarlijks gemiddeld 12 miljard dollar verkregen, waarvan 90 % in de vorm van leningen.²⁰

Die vaststelling maakt dat een doeltreffende staats-schuldherstructurering niet langer kan wachten, zoals het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) benadrukt in zijn verslag van oktober 2022, waarin het de schuldgraad van 54 landen met een hoog risico op overmatige schuldenlast heeft onderzocht.²¹ Het UNDP is immers van oordeel dat "rester dans l'inaction comporte des risques considérables (si ces pays n'ont pas accès à une restructuration efficace de leur dette, la pauvreté augmentera et les investissements désespérément nécessaires à l'adaptation au climat et à l'atténuation de ses effets ne se produiront pas), d'autant plus que les pays touchés sont parmi les plus vulnérables au changement climatique dans le monde".²²

Schuldherstructurering is pas doeltreffend als ze betrekking heeft op de schulden bij zowel crediteurstaten als private schuldeisers.

2. Immoreel handelen van de niet-meewerkende schuldeisers ten nadele van de grondrechten van de bevolkingen van de debiteurstaten en van de belastingplichtigen van de meewerkende crediteurstaten

2.1. Weigering van private schuldeisers om mee te werken aan het schuldmoratorium voor laaginkomenslanden

In april 2020 kondigde de G20 aan dat voor bepaalde laaginkomenslanden de schuldaflossing werd opgeschort aangezien de economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie de schuldenlast alleen maar onhoudbaarder had gemaakt. Dat moratorium, het *Debt Service Suspension Initiative* (DSSI), is ingegaan in mei 2020 en liep af in december 2021. Hierdoor

¹⁸ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

¹⁹ <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>

²⁰ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

²¹ <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>

²² <https://news.un.org/fr/story/2022/10/1128747>

¹⁸ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

¹⁹ <https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020.pdf>

²⁰ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

²¹ <https://www.undp.org/publications/dfs-avoiding-too-little-too-late-international-debt-relief>

²² <https://news.un.org/fr/story/2022/10/1128747>

à 48 pays à faible revenu de bénéficier d'une suspension provisoire du paiement de leurs dettes à hauteur de 12,9 milliards de dollars²³.

Cependant, cette initiative s'est avérée largement insuffisante pour trois raisons principales. Premièrement, elle n'a fait que reporter la charge de la dette à plus tard. Deuxièmement, elle excluait certains pays à faible revenu ainsi que de nombreux pays à revenu intermédiaire dont beaucoup ont des niveaux d'endettement insoutenables. Troisièmement, les montant suspendus ne représentaient que 23 % des dettes dues par les pays concernés sur la période du moratoire. La raison principale de ce faible pourcentage est que, à côté des banques multilatérales de développement, les créanciers privés ont refusé dans leur grande majorité de participer à l'ISSD, malgré les appels répétés du G20 ou encore de la Banque mondiale²⁴. Au total, les créanciers privés n'ont, en effet, suspendu que 0,2 % de leurs créances sur les pays concernés²⁵.

Si les créanciers privés ont pu refuser de prendre part à cette initiative multilatérale, c'est que leur adhésion reposait uniquement sur une base volontaire.

Notons que la Chine a participé à l'ISSD, mais seulement en partie, en prétextant qu'une partie de ses prêts était de nature commerciale. La Chine s'est donc servie de l'absence de coopération du secteur privé pour refuser partiellement de rejoindre l'ISSD.

2.2. Les effets de ce refus sur les populations des États débiteurs et créanciers

L'absence de coopération des créanciers du secteur privé à l'ISSD a eu pour résultat concret qu'une partie des prêts accordés pour lutter contre les effets de la pandémie a servi à payer en priorité les créanciers privés, au détriment de la satisfaction de besoins urgents des populations des pays débiteurs en difficulté financière²⁶.

Dans le même temps, le secteur privé a renforcé ses positions en tant que créancier, en achetant plus de 100 milliards de dollars d'obligations souveraines

werd 48 laaginkomenslanden een opschorting van schuldaflossing verleend ten belope van 12,9 miljard dollar.²³

Dat initiatief is echter ruimschoots ontoereikend gebleken, om drie hoofdredenen. Ten eerste werd de schuldenlast alleen maar in de tijd opgeschoven. Ten tweede werden bepaalde laaginkomenslanden uitgesloten, en zelfs veel middeninkomenslanden, waarvan er heel wat een onhoudbare schuldgraad hebben. Ten derde vertegenwoordigden de opgeschorte bedragen slechts 23 % van de schulden van de betrokken landen tijdens de looptijd van het moratorium. De hoofdreden voor dit geringe percentage is dat, naast de multilaterale ontwikkelingsbanken, de overgrote meerderheid van de private schuldeisers heeft geweigerd deel te nemen aan het DSSI, ondanks herhaalde oproepen van de G20 en zelfs de Wereldbank²⁴. In totaal hebben de private schuldeisers immers amper 0,2 % van hun schuldvorderingen ten aanzien van de betrokken landen opgeschort.²⁵

De private schuldeisers hebben zich aan dat multilaterale initiatief kunnen onttrekken omdat deelname louter vrijwillig was.

China, van zijn kant, heeft wel aan het DSSI deelgenomen, doch slechts gedeeltelijk, met het argument dat bepaalde toegekende leningen van commerciële aard waren. China heeft het gebrek aan medewerking van de private sector dus aangegrepen om zelf maar deels mee te doen met het DSSI.

2.2. Gevolgen van die weigering voor de bevolkingen van de debiteur- en crediteurstaten

Het gebrek aan medewerking aan het DSSI door de private schuldeisers heeft als tastbaar resultaat gehad dat de verstrekte leningen om de gevolgen van de pandemie te bestrijden deels zijn aangewend om eerst de private schuldeisers terug te betalen, waardoor de dringende noden van de bevolkingen van de financieel noodlijdende debiteurstaten niet konden worden gelenigd.²⁶

Tegelijkertijd heeft de private sector zijn positie als schuldeiser versterkt door in 2020 voor meer dan 100 miljard dollar aan staatsobligaties te kopen, waardoor de

²³ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

²⁴ <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

²⁵ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

²⁶ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/IMF-bailouts-briefing_07.20.pdf

²³ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

²⁴ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/COVID-19-debt-service-suspension-initiative>

²⁵ <https://debtjustice.org.uk/press-release/the-climate-crisis-could-increase-african-country-debts-by-1-trillion>

²⁶ https://debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/IMF-bailouts-briefing_07.20.pdf

en 2020, alourdissant encore l'endettement de nombreux États qui étaient déjà confrontés à des niveaux de dette insoutenables²⁷.

À cela s'ajoutent les actions en justice lancées par certains créanciers privés contre des pays débiteurs. Ces actions judiciaires mettent à mal les tentatives de restructurations de dettes. En effet, l'objectif du plaignant n'est pas seulement d'obtenir une décision judiciaire qui lui soit favorable mais aussi et surtout d'augmenter les coûts politiques et économiques causés par la demande de l'État débiteur de restructurer sa dette. Il n'est dès lors pas surprenant que plus de 50 % des affaires soient finalement réglées à l'amiable du fait de cette position dominante du secteur privé²⁸.

Les contribuables des États créanciers sont également impactés par le comportement immoral des créanciers privés qui refusent de coopérer à des restructurations de dettes. En effet, leur absence de coopération a pour conséquence qu'ils sont, dans les faits, subsidiés par les États créanciers. Cette situation est tout à fait immorale puisque, si certains créanciers privés peuvent être payés par les pays en détresse financière, cela est dû au fait que certains États créanciers ont allégé une partie des dettes des pays en difficulté. Ce faisant, ils comptent sur l'attitude raisonnable et solidaire des États créanciers pour pouvoir être payés intégralement.

Les auteurs refusent que des acteurs privés bénéficient d'un profit financier, parfois colossal, grâce la volonté des États créanciers de soutenir les pays endettés. C'est évidemment contre-productif non seulement du point de vue économique et social mais également et surtout du point de vue de la solidarité. Ce type d'action de la part des acteurs privés est illégitime et doit donc être combattue.

3. Initiatives existantes pour faciliter l'inclusion des créanciers privés dans les restructurations de dettes

3.1. Le Cadre commun pour les traitements de dette

Le Cadre commun pour les traitements de dette mis en place par le G20, en novembre 2020, est une initiative multilatérale qui a pour but officiel de permettre aux pays éligibles à l'ISSD de demander une restructuration de

schuldgraad van veel landen voort toenam terwijl die zo al onhoudbaar was.²⁷

Daarbij komen nog de rechtszaken die bepaalde private schuldeisers tegen debiteurstaten aanspannen. Die rechtsovereenkomsten ondermijnen de pogingen om schulden te herstructureren. De eiser beoogt immers niet alleen een gunstige uitspraak van de rechter te verkrijgen, maar ook en vooral de politieke en economische kostprijs op te drijven die voortvloeit uit het schuldherstructureringsverzoek van de debiteurstaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanwege die dominante positie van de private sector meer dan 50 % van de zaken uiteindelijk in der minne wordt geregeld.²⁸

Ook de belastingplichtigen van de crediteurstaten worden getroffen door het immorele gedrag van de private schuldeisers die weigeren mee te werken aan schuldherstructureren. Door hun medewerking te weigeren worden die private schuldeisers als het ware gesubsidieerd door de crediteurstaten. Die situatie is volstrekt immoreel want louter doordat bepaalde crediteurstaten de schulden van financieel noodlijdende landen deels hebben kwijtgelaten, kunnen sommige private schuldeisers terugbetalingen ontvangen. Zij rekenen in feite op de redelijke en solidaire houding van de crediteurstaten om zelf volledig te kunnen worden betaald.

De indieners willen niet dat private actoren soms enorme financiële winsten kunnen opstrijken dankzij de bereidheid van crediteurstaten om landen met schulden te steunen. Een dergelijke situatie is uiteraard niet alleen vanuit economisch en sociaal oogpunt contraproductief, maar ook en vooral vanuit het oogpunt van de solidariteit. Dergelijk optreden van private actoren is onrechtmatig en moet daarom worden tegengegaan.

3. Bestaande initiatieven om private schuldeisers vlotter te doen deelnemen aan schuldherstructureren

3.1. Gemeenschappelijk kader voor schuldregeling

Het in november 2020 door de G20 ingevoerde gemeenschappelijk kader voor schuldregeling (CFDT) is een multilateraal initiatief met als officieel doel de voor het DSSI in aanmerking komende landen in de

²⁷ <https://www.ft.com/content/8ef4792c-9ef1-4b4e-a296-73895034124f>

²⁸ Schumacher, J.; Trebesch, C. und Enderlein, H. (2018): "Sovereign defaults in court", S.17 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2135.en.pdf>).

²⁷ <https://www.ft.com/content/8ef4792c-9ef1-4b4e-a296-73895034124f>

²⁸ Schumacher, J.; Trebesch, C. en Enderlein, H. (2018): "Sovereign defaults in court", S.17 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2135.en.pdf>).

leurs dettes afin de remédier aux situations d'endettement insoutenable²⁹.

Plus de deux ans après sa mise en place, seulement 4 pays se sont portés candidats: le Tchad, l'Éthiopie, la Zambie et le Ghana. Si le Tchad a conclu un accord avec ses créanciers en novembre 2022³⁰, la Zambie est toujours en pourparlers³¹.

Par contre, il n'y a plus aucune avancée dans le cas de l'Éthiopie, du fait de la guerre civile³². Le Ghana, qui a suspendu le paiement de la plupart de ses dettes extérieures le 19 décembre 2022, a demandé le 10 janvier 2023 une restructuration au titre du cadre commun du G20³³.

Comme pour l'ISSD, ce cadre commun est mal conçu pour permettre des restructurations efficaces de dettes. Il ne concerne, d'une part, qu'un nombre limité de pays

mogelijkheid te stellen schuldherschuldherstructurering aan te vragen om onhoudbare schuldsituaties aan te pakken.²⁹

Ruim twee jaar na de invoering ervan hebben slechts vier landen zich aangemeld: Tsjaad, Ethiopië, Zambia en Ghana. Tsjaad³⁰ heeft in november 2022 een akkoord bereikt met zijn schuldeisers, maar Zambia³¹ is nog altijd in onderhandeling.

Wat Ethiopië betreft, is er zelfs helemaal geen vooruitgang meer vanwege de burgeroorlog. Ghana heeft op 19 december 2022 de betaling van de meeste van zijn buitenlandse schulden opgeschort en heeft op 10 januari 2023 om schuldherschuldherstructurering verzocht in het raam van de bovenvermelde schuldregeling van de G20.^{32,33}

Net als bij het DSSI schiet dit gemeenschappelijk kader in zijn ontwerp tekort om een doeltreffende schuldherschuldherstructurering mogelijk te maken. Enerzijds betreft het

²⁹ <https://www.imf.org/fr/Blogs/Articles/2021/12/02/blog120221the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up>

³⁰ Le Tchad a été le premier pays à demander une restructuration de sa dette extérieure (de 3 milliards USD), début 2021. Ses créanciers ont d'abord estimé, le 13 octobre, qu'il "n'a pas besoin d'un allègement de sa dette pour le moment, compte tenu de la flambée des prix du pétrole" (Agence Ecofin, "Tchad: les créanciers refusent un allègement de la dette dans un contexte de flambée des prix du pétrole", Agence Ecofin, 18 octobre 2022). Cependant, le 11 novembre, le Tchad a annoncé qu'il était parvenu à un accord pour restructurer sa dette extérieure avec ses principaux créanciers bilatéraux et aussi avec le groupe Glencore (qui détient un tiers des dettes extérieures du pays) (*Ibid.*). Comme le mentionne le communiqué publié par le ministre des Finances tchadien (Disponible sur: <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/11/13/pr-22379-chad-imf-managing-director-welcomes-debt-treatment>), M. Tahir Hamid Ngulin, cet accord permettra la poursuite du programme avec le Fonds monétaire international (FMI). Le Tchad est l'un des trois pays qui ont demandé à bénéficier du cadre commun, au début de 2021. Le FMI a accepté de prêter au Tchad à condition que Glencore accepte la restructuration de la dette. Cependant, avec l'augmentation des prix du pétrole, l'accord final au titre du Cadre commun ne comprenait qu'un rééchelonnement des paiements de la dette, sans aucun allègement de la dette (Eurodad, *op. cit.*, septembre – décembre 2022).

³¹ Après l'approbation d'un programme du FMI à la fin du mois d'août, suite aux assurances des créanciers sur la restructuration de la dette, celle-ci a pris un chemin plutôt lent. L'objectif du gouvernement zambien de parvenir à un accord avec ses créanciers officiels avant la fin de l'année est désormais repoussé dans le calendrier (Eurodad, "Update for Eurodad members and partners Debt Justice, Eurodad", September – December 2022)

³² Karin Strohecker, Jorgelina Do Rosario et Christian Akorlie, "Exclusive: Ghana poised to request debt relief under G20 Common Framework – sources", Reuters, 5 janvier 2023.

³³ <https://www.agenceecofin.com/actualites/1101-104331-le-ghana-demande-la-restructuration-de-sa-dette-au-titre-du-cadre-commun-du-g20>

²⁹ <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/02/blog120221the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up>

³⁰ Tsjaad was het eerste land dat, begin 2021, een herstructurering van zijn buitenlandse schuld (ten belope van 3 miljard dollar) heeft aangevraagd. De schuldeisers waren op 13 oktober aanvankelijk van oordeel dat het land "n'a pas besoin d'un allègement de sa dette pour le moment, compte tenu de la flambée des prix du pétrole" (Agence Ecofin, "Tchad: les créanciers refusent un allègement de la dette dans un contexte de flambée des prix du pétrole", 18 oktober 2022). Op 11 november heeft Tsjaad echter aangekondigd dat het met zijn belangrijkste bilaterale schuldeisers en ook met de Glencore-groep (dat een derde van de buitenlandse schuld van het land in handen heeft) een akkoord had bereikt om zijn buitenlandse schuld te herstructureren (*ibid.*). In het persbericht van de minister van Financiën van Tsjaad (zie <https://www.imf.org/fr/News/Articles/2022/11/13/pr-22379-chad-imf-managing-director-welcomes-debt-treatment>) stelt de heer Tahir Hamid Ngulin dat dit akkoord ervoor zal zorgen dat het programma met het Internationaal Muntfonds (IMF) kan worden voortgezet. Tsjaad is een van de drie landen die begin 2021 hebben verzocht om van het gemeenschappelijk kader voor schuldregeling te mogen gebruikmaken. Het IMF heeft ermee ingestemd Tsjaad geld te lenen op voorwaarde dat Glencore zou toestemmen in een herstructurering van de schuld. Als gevolg van de stijgende olieprijs omvatte het definitieve akkoord in het raam van het gemeenschappelijk kader voor schuldregeling echter alleen een herschikking van de schuldbetalingen, zonder enige schuldverlichting (Eurodad, *op. cit.*, september – december 2022).

³¹ Na goedkeuring van een IMF-programma eind augustus, na toezeggingen van de schuldeisers inzake de herstructurering van de schuld, werd getalmd met de uitrol. De regering van Zambia heeft zich ten doel gesteld om voor het einde van het jaar tot een overeenkomst te komen met haar officiële schuldeisers. Dat tijdspad werd ondertussen al aangepast (Eurodad, "Update for Eurodad member and partners Debt Justice, september – december 2022).

³² Karin Strohecker, Jorgelina Do Rosario en Christian Akorlie, "Exclusive: Ghana poised to request debt relief under G20 Common Framework – sources", Reuters, 5 januari 2023.

³³ <https://www.agenceecofin.com/actualites/1101-104331-le-ghana-demande-la-restructuration-de-sa-dette-au-titre-du-cadre-commun-du-g20>

débiteurs et, d'autre part, il ne rend toujours pas la participation des créanciers privés obligatoire.

Autre limite importante, selon les règles du cadre commun, c'est à l'État débiteur d'assurer le rôle de coordination globale avec tous ses créanciers en vue d'une restructuration de sa dette. Cette situation est illogique car toute la responsabilité repose sur une seule partie, l'État débiteur, qui est déjà très affaibli économiquement.

Dès lors, il est nécessaire et urgent que les États créanciers facilitent ces restructurations, en obligeant les créanciers privés qui relèvent de leur juridiction à se montrer coopératifs, loyaux et de bonne foi. C'est ce que les auteurs de la présente proposition de loi visent au niveau de la Belgique. Cette situation est d'autant plus logique que le secteur privé a bénéficié de rendements plus élevés que les autres créanciers grâce à des taux d'intérêts élevés, censés rémunérer des risques liés au défaut de paiement. Les créanciers privés doivent donc aussi être prêts à assumer les conséquences de ces risques, lorsque ceux-ci apparaissent.

3.2. Les propositions législatives en cours

Face à l'urgence de la situation et à la lenteur de la mise en place d'un cadre multilatéral de restructuration de dettes adéquat, plusieurs propositions législatives ont été déposées ou sont en cours d'élaboration, notamment aux États-Unis³⁴ et en Allemagne³⁵.

En légiférant à son niveau, la Belgique ne ferait alors pas cavalier seul, d'autant plus qu'elle a déjà une expérience solide et reconnue au niveau européen et international avec sa loi sur les fonds vautours de 2015³⁶, une loi pionnière au niveau mondial, citée comme exemple

slechts een beperkt aantal debiteurstaten en anderzijds wordt de deelname van de private schuldeisers nog steeds niet verplicht gesteld.

Een andere belangrijke beperking houdt in dat volgens de regels van het gemeenschappelijk kader de debiteurstaat die om schuldhervorming verzoekt, zelf moet instaan voor de algemene coördinatie met al zijn schuldeisers. Die situatie is onlogisch omdat alle verantwoordelijkheid dan bij één partij ligt, de debiteurstaat, die economisch al erg verzwakt is.

Daarom is het noodzakelijk en dringend dat de crediteurstaten die schuldhervormingen vergemakkelijken door de private schuldeisers die tot hun rechtsgebied behoren te verplichten zich bereidwillig, loyaal en te goeder trouw op te stellen. De indieners van dit wetsvoorstel beogen zulks alvast te bewerkstelligen voor België. Dat houdt ook steek, des te meer daar de private sector, meer dan de andere schuldeisers, hogere rendementen heeft behaald dankzij de aangerekende hogere interesten, zogenaamd ter dekking van de wanbetalingsrisico's. De private schuldeisers moeten dus evenzeer bereid zijn de gevolgen van die risico's te dragen, mochten die zich voordoen.

3.2. Lopende wetgevingsinitiatieven

Aangezien de situatie urgent is en met de uitrol van een geschikt multilateraal schuldhervormingsraamwerk wordt getalmd, zijn met name in de Verenigde Staten³⁴ en Duitsland³⁵ al wetgevingsinitiatieven genomen of liggen ze ter tafel.

België zou met een eigen wetgevingsinitiatief dus niet uit de toon vallen, temeer daar het met zijn wet op de aasgierfondsen van 2015³⁶ reeds over een gedegen, Europees en internationaal erkende expertise beschikt. Die wet, die op wereldvlak baanbrekend is, wordt als

³⁴ New York Taxpayer and International Debt Crisis Protection Act of 2022 https://www.jubileeusa.org/new_york_taxpayer_and_international_debt_crises_protection_act; New York Senat Bill S6627 <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2021/S6627>

³⁵ Reichert-Facilides (2022a): „Draft Proposal for a Foreign Sovereign Debt Restructuring Law“ (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4164656). Ces trois propositions législatives sont développés dans le rapport d'Erlassjahr disponible ici: <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-71-das-potenzial-nationaler-gesetze-fuer-die-faire-loesung-globaler-schuldenkrisen/>

³⁶ Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours, *Moniteur belge* du, 11 septembre 2015. p. 57357. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1057/54K1057005.pdf>

³⁴ New York Taxpayer and International Debt Crisis Protection Act van 2022, https://www.jubileeusa.org/new_york_taxpayer_and_international_debt_crises_protection_act; New York Senat Bill, S6627, <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2021/S6627>

³⁵ Reichert-Facilides (2022): Draft Proposal for a Foreign Sovereign Debt Restructuring Law, (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4164656). Deze drie wetgevingsvoorstellen worden toegelicht in het verslag van Erlassjahr, te raadplegen via <https://erlassjahr.de/produkt/fachinformation-71-das-potenzial-nationaler-gesetze-fuer-die-faire-loesung-globaler-schuldenkrisen/>

³⁶ Wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken, *Belgisch Staatsblad*, 11 september 2015, blz. 57357. <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1057/54K1057005.pdf>

par l'ONU³⁷ et l'UE³⁸ dont l'une des ambitions est de créer un effet d'entraînement dans d'autres pays³⁹. Une ambition rapidement satisfaite puisque la France a, dans le sillage de la Belgique, inséré le 11 décembre 2016 un dispositif "anti-fonds vautours" dans sa loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique⁴⁰.

3.3. Les enjeux pour la Belgique

La Belgique participe aux initiatives multilatérales visant à l'allègement des dettes et s'est engagée à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). En outre, les ODD sont au cœur de l'accord de gouvernement de la Vivaldi (55^e législature). Un des sous-objectifs (17.4) concerne directement la dette des pays du Sud⁴¹.

Notre pays a donc un intérêt direct à ce que tous les créanciers des États débiteurs en situation de détresse financière coopèrent aux restructurations de dettes.

Face à cette situation explosive, où les besoins humains fondamentaux ne peuvent pas être garantis du fait notamment du paiement de la dette, des mesures urgentes d'allègement s'imposent, mettant à contribution aussi bien les créanciers privés que les États créanciers.

C'est d'ailleurs l'avis du Premier ministre, comme le montre cette déclaration datée de 2020: "Il est crucial que tous les créanciers concernés participent, y compris ceux qui ne sont pas membres du Club de Paris (...) En effet, l'augmentation actuelle du taux d'endettement est due à des prêts de créanciers et de bailleurs privés qui ne font pas partie du Club de Paris, comme la Chine (...) "Nous devons éviter d'utiliser les fonds libérés pour

exemple aangehaald door de VN³⁷ en de EU³⁸ en heeft onder andere als ambitie andere landen op sleeptouw te nemen.³⁹ Dat opzet werd al snel bewaarheid, aangezien Frankrijk op 11 december 2016 in het kielzog van België bepalingen ter bestrijding van aasgierfondsen heeft opgenomen in zijn *loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.⁴⁰

3.3. Inzet voor België

België neemt deel aan de multilaterale schuldverlichtingsinitiatieven en heeft zich verbonden tot de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG). Bovendien bekleden de SDG's een belangrijke plaats in het Vivaldiregeerakkoord (55^e zittingsperiode). Een van de SDG-targets (17.4) heeft rechtstreeks betrekking op de schuld van de landen in het Zuiden.⁴¹

Ons land heeft er bijgevolg rechtstreeks belang bij dat alle schuldeisers van de financieel noodlijdende debiteurstaten meewerken aan schuldherstructureren.

Deze explosieve situatie, waarin als gevolg van de schuldaflossing de basisnoden van de bevolking niet langer met zekerheid kunnen worden gelenigd, roept om dringende schuldverlichtingsmaatregelen, waarbij van zowel de private schuldeisers als de crediteurstaten een bijdrage wordt verwacht.

Ook de eerste minister denkt er zo over, blijkens volgende verklaring uit 2020: "Het is van cruciaal belang dat alle betrokken schuldeisers meedoen, ook degenen die geen lid zijn van de Club van Parijs. De huidige stijgende schuldgraad is immers te wijten aan leningen bij private schuldeisers en geldschietters die geen lid zijn van de Club van Parijs zoals China. We moeten vermijden dat de vrijgekomen middelen gebruikt worden om andere

³⁷ <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2016/06/belgian-legislation-against-vulture-funds-should-be-preserved-un-rights>

³⁸ Résolution (UE) n° 2016/2241 du Parlement européen du 17 avril 2018 sur l'amélioration de la viabilité de la dette des pays en développement, point 37: Le Parlement demande "aux États membres d'adopter, sous l'impulsion de la Commission, un règlement s'inspirant de la loi belge portant sur la lutte contre la spéculation des fonds vautours sur la dette".

³⁹ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1057/54K1057003.pdf>

⁴⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>

⁴¹ "Aider les pays du Sud à assurer la viabilité à long terme de leur dette au moyen de politiques concertées visant à favoriser le financement de la dette, son allègement ou sa restructuration, selon le cas, et réduire le surendettement en réglant le problème de la dette extérieure des pays pauvres très endettés".

³⁷ <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2016/06/belgian-legislation-against-vulture-funds-should-be-preserved-un-rights>

³⁸ Résolution (EU) nr. 2016/2241 van het Europees Parlement van 17 april 2018 over het verbeteren van de schuldhoudbaarheid van de ontwikkelingslanden, punt 37: Het Parlement "verzoekt de lidstaten op initiatief van de Europese Commissie een regeling vast te stellen naar het voorbeeld van de Belgische wetgeving ter bestrijding van speculatie door aasgierfondsen".

³⁹ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1057/54K1057003.pdf>

⁴⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>

⁴¹ "Ontwikkelingslanden bijstaan in hun streven naar schuldhoudbaarheid op lange termijn via gecoördineerde beleidslijnen waarbij aandacht wordt besteed aan het aanmoedigen van de schuldfinanciering, de schuldverlichting en de schuldherstructurering, indien van toepassing, en de externe schuld aanpakken van arme landen met een grote schuldenlast om hun schuldencrisis in te perken", <https://sdgs.be/nl/sdgs/17-partnerschap-om-doelstellingen-te-bereiken>

rembourser d'autres dettes. L'objectif est de renforcer les services sociaux et de santé⁴²”.

Signalons que, parmi les créanciers privés refusant pour l'heure de coopérer, plusieurs ont leur siège social en Belgique. Selon une étude coordonnée par 11.11.11⁴³ publiée en 2021, 6 institutions financières actives en Belgique, dont 4 ont leur siège social en Belgique, jouent un rôle important dans l'endettement de certains pays du Sud. Il ressort de cette étude que nombre de ces banques pratiquaient, en pleine crise du coronavirus, des taux d'intérêt supérieurs à 10 % et pouvant aller jusqu'à 24 %⁴⁴. Enfin, la justice de notre pays a été saisie plusieurs fois dans le passé par des créanciers afin de pouvoir saisir sur le sol belge des actifs appartenant à des États débiteurs, en application de sentences rendues à l'étranger. C'est ce qui avait notamment motivé notre pays à légiférer à deux reprises contre les fonds vautours, une première fois en 2008 et une seconde en 2015, faisant de la Belgique un pays pionnier en la matière au niveau international.

S'inspirant du dispositif contenu dans la loi du 12 juillet 2015 “relative à la lutte contre les activités des fonds vautours”, la présente proposition de loi s'en distingue et a pour objectif principal d'inciter un maximum de créanciers privés à participer aux restructurations de dettes; la présente proposition de loi ne vise donc pas que les seuls fonds vautours. Elle pourrait avoir des effets non seulement en Belgique mais aussi à l'étranger car, à l'instar des lois sur les fonds vautours, elle pourrait créer un effet d'entraînement chez nos voisins. Notre pays pourrait notamment la promouvoir lorsqu'elle assurera la présidence de l'UE en 2024.

4. Objet de la proposition de loi

4.1. Considérations générales

L'objectif général de la proposition de loi est que la Belgique puisse inciter à son niveau les créanciers non-coopératifs à participer aux moratoires et aux restructurations de dettes souveraines qui sont conduits dans un cadre multilatéral, renforçant ainsi l'efficacité des initiatives internationales auxquelles notre pays est très souvent associé. Le but étant de permettre, *in fine*, aux États en détresse financière de respecter les droits

schulden af te betalen. Doel is de sociale en gezondheidsdiensten te versterken.”⁴²

Overigens hebben veel private schuldeisers die momenteel weigeren samen te werken, hun hoofdzetel in België. Volgens een door 11.11.11 gecoördineerd onderzoek uit 2021 spelen 6 financiële instellingen die in België actief zijn en waarvan er 4 hun hoofdzetel in België hebben, een belangrijke rol in de schuldenlast van bepaalde landen van het Zuiden.⁴³ Uit die studie blijkt dat veel van die banken in volle COVID-19-crisis interestvoeten toepasten van meer dan 10 %, tot wel 24 %.⁴⁴ Daarbovenop zijn schuldeisers in het verleden in België geregeld naar de rechtbank gestapt om naar aanleiding van buitenlandse vonnissen beslag te kunnen leggen op activa van debiteurstaten in België. Reden genoeg voor België om aasgierfondsen aan te pakken via wetgeving, eerst in 2008 en vervolgens in 2015. Daarmee was België op het internationale toneel een pionier.

Het voorliggende wetsvoorstel is geïnspireerd op de bepalingen van de wet van 12 juli 2015 “teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken”, maar verschilt hierin dat het als voornaamste doelstelling heeft zoveel mogelijk private schuldeisers aan te sporen tot deelname aan schuldhervormingen. Het neemt dus niet enkel de aasgierfondsen in het vizier. Het wetsvoorstel zou niet alleen in België maar ook in het buitenland impact kunnen hebben, aangezien het, zoals met de wet op de aasgierfondsen, buurlanden tot voorbeeld kan strekken. Het EU-voorzitterschap in 2024 biedt België een uitgelezen kans om deze nieuwe wet onder de aandacht te brengen.

4. Strekking van het wetsvoorstel

4.1. Algemene beschouwingen

Algemeen strekt dit wetsvoorstel ertoe België in de gelegenheid te stellen op eigen niveau onwillige schuldeisers aan te sporen tot deelname aan de in een multilateraal kader uitgewerkte schuldmoratoria en -hervormingen, teneinde de internationale initiatieven waar België zeer vaak bij betrokken is doelmatiger te maken. *In fine* is het de bedoeling dat de financieel noodlijdende Staten de grondrechten van hun burgers

⁴² <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/sous-la-loupe/nous-devons-reduire-l'ampleur-du-virus-en-afrique>

⁴³ <https://11.be/sites/default/files/2021-06/Rapport%20Koste%20wat%20het%20kost.pdf>

⁴⁴ Selon la base de données fournie par le consultant Profundo (https://www.profundo.nl/over_ons/) pour réaliser l'étude “KOSTE WAT HET KOST? Een analyse van de schulden van landen in het Zuiden aan Belgische financiële instellingen”.

⁴² <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthema's/uitgelicht/we-moeten-het-virus-ook-afrika-klein-krijgen>

⁴³ <https://11.be/sites/default/files/2021-06/Rapport%20Koste%20wat%20het%20kost.pdf>

⁴⁴ Volgens de gegevens uit de databank die door het consultancy-bureau Profundo (https://www.profundo.nl/over_ons/) ter beschikking werd gesteld in het kader van de studie “KOSTE WAT HET KOST? Een analyse van de schulden van landen in het Zuiden aan Belgische financiële instellingen”.

fondamentaux de leurs populations tout en continuant à payer une partie du service de la dette.

Pour y parvenir, la proposition de loi vise, d'une part, à améliorer la transparence sur la position des créanciers privés relevant de la juridiction belge puisque ces derniers doivent communiquer les raisons pour lesquelles ils refusent de participer aux initiatives multilatérales de suspension et/ou de restructuration de dettes. D'autre part, la proposition de loi peut dans bon nombre de cas avoir pour résultat que les créanciers saisissant les tribunaux belges ne pourront pas obtenir davantage que ce qu'ils auraient obtenu s'ils avaient participé à ces initiatives multilatérales.

La présente proposition de loi permettrait d'éviter au maximum que les créanciers non-coopératifs bénéficient indument des efforts réalisés par les autres créanciers. Cette pratique communément appelée "*free riding*" se fait au détriment à la fois des populations des pays en détresse financière et des contribuables belges lorsque notre pays participe aux efforts d'allègement de dette.

Cette proposition de loi s'inspire de différentes avancées au niveau international; notamment:

— de la résolution 68/304 du 9 septembre 2014 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée "Établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine";

— de la résolution 69/247 du 29 décembre 2014 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée "Modalités d'application de la résolution 68/304, intitulée.....";

— de la résolution 69/319 du 10 septembre 2015 de l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée "Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine";

— de la résolution A/HRC/40/L.13 du 19 mars 2019 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies intitulée "Les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels".

in acht kunnen nemen en tegelijk een deel van hun schulden kunnen aflossen.

Daartoe beoogt het wetsvoorstel de positie van de private schuldeisers die onder het Belgische rechtsgebied ressorteren transparanter te maken doordat zij voortaan zullen moeten meedelen waarom ze niet aan een multilateraal schuldopschortings- of -herstructureringsinitiatief willen deelnemen. Daarnaast kan het wetsvoorstel er in veel gevallen toe leiden dat de schuldeisers die in België naar de rechtbank stappen, daar niet méér voordeel uit halen dan wanneer zij wel aan het multilaterale initiatief zouden hebben deelgenomen.

Dankzij dit wetsvoorstel zou maximaal kunnen worden voorkomen dat niet-meewerkende schuldeisers onterechter op de inspanningen die de andere schuldeisers zich hebben getroost. Dit soort van freeriderspraktijken gaat ten koste van niet alleen de bevolking van de financieel noodlijdende landen, maar onrechtstreeks ook, telkens als ons land aan een schuldverlichtingsinitiatief deelneemt, van de Belgische belastingbetaler.

Dit wetsvoorstel is geënt op meerdere internationale initiatieven die beogen verandering teweeg te brengen, waaronder:

— resolutie 68/304 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 9 september 2014, "*Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes*";

— resolutie 69/247 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 29 december 2014, "*Modalities for the implementation of resolution 68/304, entitled 'Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes'*";

— resolutie 69/319 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 10 september 2015, "*Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes*";

— resolutie A/HRC/40/L.13 van de VN-Mensenrechtenraad van 19 maart 2019, "*The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*".

4.2. La situation spécifique dans laquelle se trouve un État débiteur et la nécessité de protéger les droits fondamentaux des personnes qui y résident

Un État a de très nombreuses spécificités par rapport à un débiteur privé comme:

1. ses missions de service public;
2. son obligation de respecter et de faire respecter les droits fondamentaux des personnes qui se trouvent sur son territoire (droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'éducation, à la sécurité, accès à la justice, etc.);
3. son obligation de respecter et de faire respecter les autres droits relatifs aux personnes qui se trouvent sur son territoire;
4. son obligation de respecter les règles élaborées au niveau international;
5. son monopole du recours légitime à la force publique, qui entraîne des devoirs spécifiques;
6. sa souveraineté, qui est une condition pour donner à ses citoyens la possibilité d'exercer leurs droits civils et politiques;
7. sa légitimité;
8. son pouvoir d'opérer des prélèvements par la voie de l'impôt, etc...

Les États constituent donc une catégorie tout à fait à part de débiteurs. Leurs spécificités les prive de certaines protections, telles que la possibilité d'être mis en faillite, en réorganisation judiciaire ou en liquidation; cela doit impliquer un cadre juridique qui tienne compte de ces spécificités et protège les États, étant donné leurs rôles particuliers et leurs nombreuses obligations, missions, prérogatives et autres spécificités.

4.2. Specifieke situatie van de debiteurstaat en noodzakelijke bescherming van de grondrechten van zijn burgers

In vergelijking met een privéschuldenaar heeft een debiteurstaat bepaalde specifieke kenmerken, in die zin dat hij:

1. openbaredienststopdrachten vervult;
2. verplicht is de grondrechten van wie zich op zijn grondgebied bevindt te eerbiedigen en te doen eerbiedigen (recht op leven, gezondheid, waardigheid, onderwijs, veiligheid, rechtsbedeling enzovoort);
3. verplicht is de andere rechten van wie zich op zijn grondgebied bevindt te eerbiedigen en te doen eerbiedigen;
4. verplicht is acht te slaan op de op internationaal niveau uitgewerkte regels;
5. als enige een rechtmatig beroep kan doen op de openbare macht, wat specifieke plichten met zich brengt;
6. over soevereiniteit beschikt, wat een voorwaarde is opdat de burgers hun burgerlijke en politieke rechten kunnen uitoefenen;
7. over legitimiteit beschikt;
8. bevoegd is voor belastingheffingen enzovoort.

Staten vormen dus een volledig aparte categorie van debiteuren. Door hun bijzondere kenmerken vallen bepaalde beschermingsmechanismen voor hen weg, zoals de mogelijkheid failliet, in gerechtelijke reorganisatie of in vereffening te worden verklaard. Er is dus nood aan een juridisch raamwerk dat met die bijzondere kenmerken rekening houdt en dat staten de nodige bescherming biedt, gelet op hun bijzondere rol en talrijke verplichtingen, opdrachten, prerogatieven en andere bijzonderheden.

Ce constat était déjà celui des plus éminents juristes⁴⁵ il y a plus d'un siècle et il est toujours parfaitement d'actualité, comme le montre l'explication avancée par l'expert de l'ONU sur la dette:

“Contrairement à un particulier signant une reconnaissance de dette, l'État souverain n'est pas une entité “naturelle” du monde qui nous entoure (...). C'est au contraire une entité reconnue, officialisée, créée en fin de compte par une série de lois, de traditions et de pratiques, notamment le droit international et les lois et traditions de l'État lui-même. Son existence même et ses activités demeurent intrinsèquement ancrées dans ce cadre juridique plus large. En d'autres termes, l'accord de dette qu'il conclut avec des créanciers repose implicitement sur le cadre juridique qui le définit et le limite.”⁴⁶

La présente proposition de loi vise, entre autres, à protéger ces spécificités des États.

De plus, il s'agit également de protéger les droits fondamentaux des personnes qui résident dans ces pays débiteurs lorsqu'un créancier prendrait indument et fautivement le risque de compromettre leurs droits fondamentaux.

4.3. *L'obligation de coopération entre les créanciers*

L'absence d'une procédure spécifique pour accompagner un État débiteur confronté à des difficultés pour

Die vaststelling werd meer dan een eeuw geleden al door een van de meest vooraanstaande toenmalige juristen⁴⁵ gedaan en is nog altijd brandend actueel, zoals blijkt uit de toelichting van de onafhankelijke schuldexpert van de Verenigde Naties:

“Unlike an individual person who might sign a debt contract, the sovereign State itself is not a “natural” entity that exists in the world (...). Rather, it is an entity ultimately recognized, formalized, even created through a series of laws, traditions and practices, including both international law as well as domestic laws and the traditions of the State itself. As such, the existence and activities of a sovereign State ultimately and necessarily remain intrinsically embedded in this broader legal framework. Or, in other words, any State's debt agreement with creditors implicitly rests upon the legal framework that defines and limits the sovereign State itself.”⁴⁶

Het voorliggende wetsvoorstel strekt er onder andere toe die bijzondere kenmerken van staten te beschermen.

Voorts beoogt het de grondrechten te beschermen van wie in die debiteurstaten woont, ingeval een schuldeiser onrechtmatig en ten onrechte het risico zou nemen de grondrechten van die inwoners te schaden.

4.3. *Samenwerkingsplicht voor schuldeisers*

Het feit dat er geen specifieke procedure bestaat om een noodlijdende debiteurstaat te ondersteunen bij het

⁴⁵ Carl Ludwig von Bar écrit: “Si tous les créanciers réussissaient à obtenir leur dû en saisissant les biens de l'État, ils pourraient paralyser la machine étatique. Par conséquent, les dettes publiques, émises en fonction d'un droit spécial, contractées auprès d'un certain nombre de créanciers, s'appuient sur la condition que l'État est en position – ce dont l'État lui-même est juge par législation – de faire face à ses obligations. L'État a pour ainsi dire une *beneficium competentia* au sens le plus large; il doit d'abord se préserver lui-même, et le paiement de ses dettes est une considération secondaire.” *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, Hannover, Hahn, 1889, II, p. 663.

Luis Maria Drago a déclaré lors de la convention de La Haye de 1907: “Il ne peut y avoir le moindre doute quant au fait que les emprunts d'État sont des actes juridiques, mais d'une nature particulière qui ne peut se confondre avec nulle autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable.” Voir James Brown Scott, *The Proceedings the Hague Peace Conferences. The Conference of 1907*, Oxford University Press, 1921, II, p. 557.

⁴⁶ Rapport (ONU) n° A/70/275 de l'Expert Indépendant du 4 août 2015 sur les effets de la dette extérieure et des obligations financières connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Assemblée Générale des Nations Unies, 70^e sess, para. 38.

⁴⁵ Carl Ludwig von Bar schrijft: “Si tous les créanciers réussissaient à obtenir leur dû en saisissant les biens de l'État, ils pourraient paralyser la machine étatique. Par conséquent, les dettes publiques, émises en fonction d'un droit spécial, contractées auprès d'un certain nombre de créanciers, s'appuient sur la condition que l'État est en position – ce dont l'État lui-même est juge par législation – de faire face à ses obligations. L'État a pour ainsi dire une *beneficium competentia* au sens le plus large; il doit d'abord se préserver lui-même, et le paiement de ses dettes est une considération secondaire.” *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, Hannover, Hahn, 1889, II, blz. 663.

Luis Maria Drago verklaarde ter gelegenheid van de Conferentie van Den Haag van 1907: “Il ne peut y avoir le moindre doute quant au fait que les emprunts d'État sont des actes juridiques, mais d'une nature particulière qui ne peut se confondre avec nulle autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable.”; zie James Brown Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences. The Conference of 1907*, Oxford University Press, 1921, II, blz. 557.

⁴⁶ Verslag (VN) nr. A/70/275 van de onafhankelijke VN-deskundige van 4 augustus 2015, *Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 70^e zitting, paragraaf 38.

honorer ses obligations crée aussi une compétition néfaste et contreproductive entre les créanciers d'un tel État.

Certains auteurs de référence⁴⁷ estiment qu'il existe aujourd'hui un consensus suffisant dans les milieux financiers pour considérer que cette situation entraîne un devoir de loyauté dans le chef des différents créanciers: "En acquérant un instrument de dette souveraine, un créancier se place sciemment dans une relation d'interdépendance financière avec tous les autres prêteurs de cet emprunteur. Cette relation est en grande partie imperceptible et sans conséquence, à moins que le débiteur souverain ne connaisse de graves difficultés financières. Dire qu'une dette souveraine est non viable est une autre façon de dire que l'emprunteur ne dispose pas des ressources suffisantes pour remplir toutes ses obligations contractuelles aux conditions actuelles. Il s'ensuit que si chacun de ces créanciers est juridiquement en droit d'insister sur la stricte exécution de son contrat avec le débiteur souverain, toute tentative de le faire désavantagera inévitablement tous les autres prêteurs de cet emprunteur."⁴⁸

Les auteurs constatent que les États-Unis ont déjà implicitement fait référence à cette obligation de coopération quand ils ont pris position sur la dette argentine⁴⁹ et se sont opposés à des démarches de créanciers qui rendaient la restructuration volontaire de la dette souveraine sensiblement plus difficile et affaiblissaient les incitants à la négociation en faveur d'une restructuration de nature consensuelle.

Ils estiment donc pouvoir conclure ainsi: "Nous pensons qu'une écrasante majorité des acteurs du marché de la dette souveraine considèrent désormais la coopération dans un processus consensuel de restructuration de la dette comme plus qu'une simple question de courtoisie

nakomen van zijn verplichtingen leidt voorts tot funeste en contraproductieve wedijver tussen de schuldeisers van die staat.

Volgens sommige gezaghebbende auteurs⁴⁷ bestaat er vandaag in financiële kringen voldoende eenstemmigheid dat die situatie een loyaliteitsplicht voor de verschillende schuldeisers met zich brengt: "*By acquiring a sovereign debt instrument a creditor knowingly places itself in a relationship of financial interdependence with all other lenders to that borrower. The relationship is largely imperceptible and inconsequential unless and until the sovereign debtor encounters severe financial distress. Unsustainable sovereign debt is another way of saying that the borrower has insufficient resources to meet all of its contractual obligations on their existing terms. It follows that while each of those creditors is legally entitled to insist on strict performance of its contract with the sovereign debtor, any attempt to do so will inevitably disadvantage all of the other lenders to that borrower.*"⁴⁸

De auteurs stellen vast dat de Verenigde Staten al impliciet naar die samenwerkingsplicht hebben verwezen met hun standpunt over de Argentijnse schuld⁴⁹ en met hun verzet tegen demarches van schuldeisers die een vrijwillige staatsschuldherstructurering aanzienlijk bemoeilijkten en die de stimuli om over een consensuele schuldherstructurering te onderhandelen afzwakten.

Ze menen dan ook als volgt te kunnen besluiten: "*We believe that the overwhelming majority of actors in the sovereign debt market now view cooperation in a consensual debt workout process as more than just a matter of courtesy and good manners; it is an affirmative duty*

⁴⁷ L. C. Buchheit et M. Gulati, *The Duty of Creditors to Cooperate in Sovereign Debt Workouts*, 6.12.2021, Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2021-51, Virginia Law and Economics Research Paper No. 2021-26, disponible sur SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3950529>

⁴⁸ *Ibid.*, traduction libre du premier paragraphe de la p. 7: "*By acquiring a sovereign debt instrument a creditor knowingly places itself in a relationship of financial interdependence with all other lenders to that borrower. The relationship is largely imperceptible and inconsequential unless and until the sovereign debtor encounters severe financial distress. Unsustainable sovereign debt is another way of saying that the borrower has insufficient resources to meet all of its contractual obligations on their existing terms. It follows that while each of those creditors is legally entitled to insist on strict performance of its contract with the sovereign debtor, any attempt to do so will inevitably disadvantage all of the other lenders to that borrower.*"

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁷ L. C. Buchheit et M. Gulati, *The Duty of Creditors to Cooperate in Sovereign Debt Workouts*, 6.12.2021, Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2021-51, Virginia Law and Economics Research Paper No. 2021-26, beschikbaar op SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3950529>

⁴⁸ *Ibid.*, blz. 7, eerste alinea.

⁴⁹ *Ibid.*, blz. 11.

et de bonnes manières; il s'agit d'une obligation positive que les créanciers se doivent les uns aux autres, conséquence directe de leur interdépendance financière."⁵⁰

La proposition de loi a également, entre autres, pour objectif d'inscrire explicitement dans la loi certaines des conséquences de cette obligation de coopération.

4.4. *L'attitude néfaste pour le bien commun de certains créanciers*

La stratégie de certains créanciers qui, bien que traités équitablement, refusent de prendre part à une restructuration de la dette, vise à profiter du fait que les autres créanciers auront un comportement plus altruiste, en étant plus enclins à respecter ce qu'on pourrait appeler le bien commun. Les créanciers non coopératifs en question profitent en effet souvent du fait qu'ils sont les acteurs les plus immoraux de la restructuration, ceux qui seront capable d'aller jusqu'au bout, en exigeant le paiement de la totalité de leur créance et en faisant le pari que les autres créanciers ne le feront pas, même si cela doit avoir des conséquences inéquitables, voire même parfois dramatiques, pour les populations concernées. Car, en effet, la force de la stratégie de ces créanciers non coopératifs réside dans le fait qu'elle est isolée.

Si un grande partie des autres créanciers reprenaient cette stratégie à leur compte, l'État serait par essence incapable de payer. Face à une situation où les différents acteurs qui ont un intérêt à préserver le bien commun ont finalement trouvé un accord, ces créanciers viennent profiter de cet accord sans pour autant consentir eux-aussi aux efforts nécessaires, en ne prenant aucunement part aux actions entreprises en vue d'aboutir à un solution

that creditors owe each other as a direct consequence of their financial interdependence."⁵⁰

Voorts strekt het wetsvoorstel er onder meer toe bepaalde consequenties van die samenwerkingsplicht uitdrukkelijk in de wet op te nemen.

4.4. *Funeste houding van sommige schuldeisers ten aanzien van het algemeen belang*

Hoewel ze billijk worden behandeld, weigeren sommige schuldeisers mee te werken aan schuldherstructurering; met hun strategie willen zij profijt trekken van het feit dat de andere schuldeisers zich altruïstischer zullen opstellen, ervan uitgaande dat die laatste sneller geneigd zullen zijn het "algemeen belang" in acht te nemen. De betrokken onwillige schuldeisers halen immers vaak voordeel uit het gegeven dat zij zelf de meest immorele schuldherstructureringsactoren zijn, diegenen die tot het uiterste zullen kunnen gaan door te eisen dat de schulden tot op de laatste cent worden terugbetaald en het erop te wagen dat de andere schuldeisers dat niet zullen doen, zelfs als dat onvermijdelijk gepaard gaat met onrechtvaardige en soms dramatische gevolgen voor de betrokken bevolking. De strategie van die niet-meewerkende schuldeisers is juist zo krachtig omdat ze slechts mondjesmaat wordt toegepast.

Mochten de meeste andere schuldeisers die strategie ook hanteren, dan zou de debiteurstaat per definitie niet in staat zijn te betalen. Actoren die er belang bij hebben het algemeen belang te vrijwaren en die uiteindelijk tot een akkoord komen, zien vervolgens met lede ogen aan dat ook de onwillige schuldeisers van dat akkoord voordeel trekken zonder zelf hun deel van de inspanningen te leveren; zij nemen op geen enkele manier deel

⁵⁰ *Ibid.*, p. 16, traduction libre de: "We believe that the overwhelming majority of actors in the sovereign debt market now view cooperation in a consensual debt workout process as more than just a matter of courtesy and good manners; it is an affirmative duty that creditors owe each other as a direct consequence of their financial interdependence."

⁵⁰ *Ibid.*, blz. 16.

équitable, créant ainsi une situation dite de “tragédie des biens communs”⁵¹.

5. La présente proposition de loi respecte le droit de propriété

Une objection souvent avancée par les créanciers non coopératifs précités est le principe du droit de propriété, tel que garanti par l'article 1^{er} du protocole additionnel du 20 mars 1952 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet argument ne peut être retenu car le but n'est pas de priver un créancier de son droit de propriété mais bien de faire en sorte qu'il coopère à une action collective qui, au final, permettra à l'État débiteur de rembourser sa dette, ce qui lui évitera de perdre le bénéfice de son droit à la propriété. Par ailleurs, les autres créanciers bénéficient eux-aussi, de ce droit et il est donc normal d'assurer un juste équilibre entre les efforts consentis par chacun.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 2

La définition adoptée de la notion de “dette souveraine” est suffisamment large pour assurer l'effectivité de la loi et empêcher qu'elle ne soit contournée par certains créanciers invoquant le fait que ce n'est pas l'État qui a contracté mais l'un des organismes qui est contrôlé par lui. Cette définition est en même temps suffisamment

⁵¹ La tragédie des biens communs est un des problèmes récurrents de la philosophie politique et de l'économie politique: “[l]'exemple typique utilisé pour illustrer ce phénomène est celui d'un champ de fourrage commun à tout un village, dans lequel chaque éleveur vient faire paître son propre troupeau. Hardin décrit l'utilité que chaque éleveur a à ajouter un animal de plus à son troupeau dans le champ commun comme étant la valeur de l'animal, tandis que le coût encouru par ce même éleveur est seulement celui de l'animal divisé par le nombre d'éleveurs ayant accès au champ. En clair, l'intérêt de s'accaparer le plus de ressources communes possible dépasse toujours le prix à payer pour l'utilisation de ces ressources. Rapidement, chaque éleveur emmène autant d'animaux que possible paître dans le champ commun pour empêcher, autant que faire se peut, les autres éleveurs de prendre un avantage sur lui en utilisant les ressources communes, et le champ devient vite une mare de boue où plus rien ne pousse” (résumé proposé par l'encyclopédie en ligne Wikipédia, https://fr.wikipedia.org/wiki/Trag%C3%A9die_des_biens_communs).

aan de ondernomen acties om tot een billijke oplossing te komen, waardoor een zogeheten “tragedie van de meent”⁵¹ ontstaat.

5. Inachtneming van het eigendomsrecht

Niet-meewerkende schuldeisers voeren als verweer vaak het beginsel aan van het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 1 van het Aanvullend Protocol van 20 maart 1952 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dat argument gaat evenwel niet op want de bedoeling is niet een schuldeiser zijn eigendomsrecht te ontnemen, maar hem te doen meewerken aan een collectieve actie die de debiteurstaat uiteindelijk in staat zal stellen zijn schulden terug te betalen; het eigendomsrecht van de schuldeiser is daarmee niet bedreigd. Aangezien ook de andere schuldeisers over dat recht beschikken, is het bovendien evident een billijk evenwicht tussen ieders inspanningen na te streven.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Het begrip “staatsschuld” wordt ruim genoeg gedefinieerd opdat de wet doelmatig zou zijn en niet zou worden omzeild door schuldeisers die tegenwerpen dat niet de staat de overeenkomst heeft gesloten, maar een van de door hem gecontroleerde instanties. Tegelijk is die definitie voldoende afgebakend opdat de wet niet zou

⁵¹ De “tragedie van de meent” is een van de vaste hangijzers van de politieke filosofie en de politieke economie: “Op een meent, een gemeenschappelijk stuk weidegrond, grazen melkkoeien, die toebehoren aan verschillende boeren. Elke boer wil zoveel mogelijk verdienen aan zijn melkvee. Als hij een koe toevoegt aan zijn kudde, heeft dat twee economische effecten: positief: de kudde van de boer geeft met een extra koe in totaal meer melk, waarvan de meeropbrengst volledig ten goede komt aan de eigenaar; negatief: de koe eet gras van de meent, dus per koe komt minder gras beschikbaar. Minder grasconsumptie betekent minder melk en dus minder opbrengst. Dit nadeel wordt echter verdeeld over alle koeien en daarmee over alle veehouders. Een boer ontvangt dus de volledige opbrengst van een nieuwe koe, terwijl de kosten worden gedeeld. Het is voor een boer dus lucratief om een nieuwe koe toe te voegen zolang zijn deel van de kosten lager is dan de opbrengst. Omdat de totale opbrengst slechts groter hoeft te zijn dan een gedeelte van de kosten, komt er een moment dat er een koe wordt toegevoegd die de overige boeren meer kost dan zij de eigenaar oplevert. Omdat alle boeren op dezelfde wijze redeneren zullen zij net zoveel koeien toevoegen, totdat toevoeging van nog een koe zelfs geen voordeel meer oplevert voor de eigenaar. Overbegrazing is het gevolg” (uittreksel uit de online-encyclopedie Wikipedia, https://nl.wikipedia.org/wiki/Tragedie_van_de_meent).

circonscrite pour éviter que la loi ne soit utilisée de façon abusive ou non-conforme aux objectifs de la présente proposition de loi.

Une restructuration peut prendre des formes variées, la présente proposition de loi décrit donc ces différentes formes.

La proposition de loi définit expressément la notion de “moratoire sur la dette souveraine”, bien qu’un moratoire soit en fait un cas particulier de restructuration; cela, pour des questions de clarté et parce que, dans la pratique, il est fréquent que la restructuration et le moratoire soient des mécanismes distincts; de plus, le moratoire ne constitue pas un véritable allègement de la dette mais bien une facilité visant à donner plus de temps pour remplir les obligations de remboursement. Il a donc semblé utile de préciser cette dernière notion afin de préciser, systématiquement, que les règles de la présente proposition de loi s’appliquent aussi bien aux situations de restructurations qu’aux situations de moratoires.

Art. 3

L’article 3 est la manifestation en droit belge du fait que les États ont le droit de procéder à la restructuration de leur dette conformément à la résolution des Nations Unies n° 68/304 du 9 septembre 2014 précitée et aux autres résolutions qui la mettent en œuvre.

La formalité prévue par cet article crée l’obligation dans le chef du créancier qui refuse de prendre part à la restructuration ou au moratoire de tenir compte de ce droit et de réfléchir de façon approfondie à ce qui peut être fait pour le respecter.

La motivation avancée par ce créancier permettra, le cas échéant, un débat public sur ces motifs.

Le mécanisme d’inversion de la charge de la preuve applicable en cas de non respect de l’obligation d’information présente l’avantage de ne pas sortir ses effets de manière systématique mais seulement dans les cas où la formalité prévue avait le plus d’importance, à savoir dans les situations où le refus de restructuration a mené à une procédure en justice.

Art. 4

L’objectif de cet article 4 est d’encourager la mise en œuvre de la présente proposition de loi, de permettre un débat sur son efficacité et les changements qui

worden misbruikt of gebruikt op een wijze die indruist tegen de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

Een schuldhherstructurering kan verschillende vormen hebben; ze worden allemaal in dit wetsvoorstel beschreven.

Het wetsvoorstel definieert uitdrukkelijk het begrip “moratorium op de staatsschuld”, hoewel een moratorium in werkelijkheid zelf een specifieke vorm van schuldhherstructurering is. Het wetsvoorstel doet dat omwille van de duidelijkheid en omdat een herstructurering en een moratorium in de praktijk vaak afzonderlijke mechanismen zijn. Bovendien is een moratorium geen volwaardige schuldverlichting maar een faciliteit die ertoe strekt meer tijd te geven om de terugbetalingsverplichtingen na te komen. De indieners hebben het dus nuttig geacht dit uit te klaren en te verduidelijken dat de bepalingen van dit wetsvoorstel stelselmatig van toepassing zijn op zowel herstructureringen als moratoria.

Art. 3

Met artikel 3 wordt in het Belgisch recht te kennen gegeven dat de Staten het recht hebben tot schuldhherstructurering over te gaan overeenkomstig de voormelde resolutie nr. 68/304 van de Verenigde Naties van 9 september 2014 en de andere resoluties ter uitvoering ervan.

Dit artikel legt de schuldeiser die aan de herstructurering of het moratorium weigert deel te nemen, de vormvereiste op dat hij met dat recht rekening moet houden en zich er grondig over moet beraden hoe aan dat recht uitvoering kan worden gegeven.

Naar aanleiding van de motivering van de schuldeiser kan in voorkomend geval een publiek debat over zijn beweegredenen worden gehouden.

Het mechanisme van de omkering van de bewijslast bij niet-naleving van de informatieplicht heeft als voordeel dat het niet systematisch gevolgen heeft, maar alleen in de gevallen waarin de vormvereiste het meeste belang had, namelijk wanneer de weigering tot herstructurering heeft geleid tot een gerechtelijke procedure.

Art. 4

Dit artikel beoogt de tenuitvoerlegging van dit wetsvoorstel te bevorderen, een debat over de doeltreffendheid en eventuele bijstellingen ervan mogelijk te maken en

pourraient éventuellement y être apportés et d'examiner les situations où des États sont confrontés à des dettes trop importantes.

La position du gouvernement sur la soutenabilité de certaines dettes et sur la nécessité d'accepter certaines restructurations pour assurer le respect des droits humains pourra y être exposée ou adoptée.

Il est utile que le débat démocratique ait lieu concernant ces questions importantes. Ce débat serait notamment l'occasion de mener des discussions concernant les arguments des créanciers opposant un refus, visés à l'article 3.

Certaines des positions adoptées suite aux discussions qui ont été tenues, lors des examens par la Chambre des représentants de ces rapports, pourraient être prises en compte dans le cadre des procédures prévues à l'article 5.

Art. 5

Cette disposition est calquée sur l'article 2 de la loi belge du 12 juillet 2015 "relative à la lutte contre les activités des fonds vautours" dans sa formulation et dans le but poursuivi qui est d'empêcher un acteur de tirer un avantage indû et/ou disproportionné d'un comportement immoral.

La volonté est aussi de limiter l'intérêt pour certains créanciers de perturber les actions collectives de restructuration de la dette des pays fortement endettés.

La présente proposition de loi vise à faire en sorte que les bénéfices des remises de dettes et des autres facilités accordées par l'État belge et d'autres entités ne soient pas accaparés par les créanciers non-coopératifs au détriment des droits fondamentaux des personnes qui vivent sur le territoire des pays débiteurs concernés. La proposition de loi a ainsi pour objectif de faire obstacle à des pratiques qui heurtent l'ordre public belge et la moralité publique puisqu'elles consistent à méconnaître les droits fondamentaux des personnes qui résident dans les États débiteurs (droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'éducation, à la sécurité, à l'accès à la justice, etc...) et la continuité du service public dans ces pays.

La présente proposition de loi est donc basée sur des raisons impérieuses d'intérêt général.

Le comportement du créancier non coopératif qui s'oppose à une restructuration ou à un moratoire d'une

de situations van Staten met een te zware schuldenlast te onderzoeken.

Het standpunt van de regering over de houdbaarheid van sommige schulden en over de noodzaak bepaalde herstructurerings te aanvaarden om de mensenrechten in acht te doen nemen, zal in het beoogde evaluatieverslag kunnen worden bepaald en/of nader toegelicht.

Het is nuttig over deze belangrijke kwesties een democratisch debat te houden. Daarbij zal met name kunnen worden ingegaan op de bij artikel 3 bedoelde beweegredenen van de schuldeisers die weigeren mee te werken.

Bepaalde standpunten die worden aangenomen in het zog van de bespreking van die verslagen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, zouden in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van de bij artikel 5 bepaalde procedures.

Art. 5

Deze bepaling is geënt op artikel 2 van de Belgische wet van 12 juli 2015 "teneinde de activiteiten van de aasgierfondsen aan te pakken", aangaande niet alleen de formulering maar ook het opzet, dat erin bestaat te verhinderen dat een actor een onrechtmatig en/of disproporioneel voordeel trekt van een immorele handelswijze.

Het is ook de bedoeling het voor sommige schuldeisers minder zinvol te maken om collectieve herstructureringsacties ten bate van landen met een torenhoge schuldenlast te dwarsbomen.

Dit wetsvoorstel wil voorkomen dat niet-meewerkende schuldeisers kunnen teren op de voordelen van schuld-kwijtscheldingen en andere faciliteiten die de Belgische Staat of andere entiteiten toekennen, zulks op de kap van de grondrechten van de bevolkingen van de betrokken debiteurstaten. Het wetsvoorstel beoogt aldus een dam op te werpen tegen praktijken die de Belgische openbare orde en de openbare zedelijkheid met voeten treden aangezien zij een miskenning zijn van de grondrechten van de mensen in de debiteurstaten (recht op leven, gezondheid, waardigheid, onderwijs, veiligheid, rechtsbedeling enzovoort) en van de continuïteit van de openbare dienst in die landen.

Dit wetsvoorstel is dus gestoeld op dwingende redenen van algemeen belang.

Een onwillige schuldeiser handelt immoreel wanneer hij zich zodanig tegen een herstructurering of moratorium

façon qui est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux des résidents de l'État débiteur est immoral et ses conséquences sont nécessairement particulièrement graves en raison de la nature-même des droits auxquels il est porté atteinte. Ce comportement peut donc être qualifié de fautif.

Pour guider le juge dans son raisonnement et éviter des décisions trop subjectives ou imprévisibles, la présente proposition de loi établit une liste de critères qui aident à identifier les situations où le comportement du créancier non coopératif est fautif. La liste de critères objectifs fournira également des critères d'appréciation au juge.

Il est important de préciser que l'ensemble des critères énoncés dans la proposition de loi ne doit pas nécessairement être rencontré. Il est d'ailleurs possible qu'ils ne soient jamais tous présents simultanément dans tous les cas d'espèce précis qui seront soumis à l'appréciation des juges belges.

Le juge aura égard à la présence ou à l'absence de chaque critère mais aussi, le cas échéant, à la mesure dans laquelle un critère est rencontré ou non. L'importance qu'il accordera ensuite à chaque critère dépendra de son appréciation, en fonction de la situation concrète jugée.

Le premier critère est l'existence de rapports émanant d'organisations internationales qui indiquent que la restructuration ou le moratoire sont nécessaires afin de protéger des droits fondamentaux.

Le lien entre la nécessité de permettre l'aboutissement d'une restructuration ou d'un moratoire de dette et le respect des droits fondamentaux devient particulièrement évident lorsqu'il existe un examen de cette question par un organisme reconnu comme, par exemple, un organisme des Nations Unies et/ou l'une de ses différentes commissions et experts.

Des rapports d'ONG reconnues sont aussi des éléments importants à prendre en compte et qui peuvent venir appuyer ou infirmer la présence d'un ou plusieurs autre(s) critère(s) énuméré(s) ci-après. Ils ne constituent pas, pour autant, des "rapports émanant d'organisations internationales" au sens du ce premier critère.

Les organisations internationales prennent des positions qui ont un poids tout particulier, étant donné que celles-ci bénéficient d'une légitimité particulièrement forte.

Le deuxième critère est celui de savoir si les créanciers ont été traités de façon équitable dans le cadre de la restructuration. Ce critère protège les créanciers qui sont confrontés à une restructuration et/ou à un moratoire

verzet dat de grondrechten van de inwoners van de debiteurstaat zouden kunnen worden geschonden. Wegens de aard van de geschonden rechten lijkt het geen twijfel dat zijn handelswijze bijzonder ernstige gevolgen heeft en bijgevolg als een fout kan worden aangemerkt.

Teneinde de rechter houvast te bieden en al te subjectieve of onvoorspelbare beslissingen te voorkomen, omvat dit wetsvoorstel een lijst met criteria die helpen de situaties te herkennen waarin de handelswijze van de onwillige schuldeiser een fout uitmaakt. De lijst met objectieve criteria zal de rechter eveneens dienstig zijn bij de beoordeling.

Belangrijk is dat niet aan alle in het wetsvoorstel vermelde criteria voldaan hoeft te zijn. De kans bestaat bovendien dat zij nooit allemaal gelijktijdig aanwezig zullen zijn in alle mogelijke concrete gevallen waarover de Belgische rechtbanken zich te buigen zouden hebben.

De rechter moet niet alleen voor elk criterium nagaan of het al dan niet van toepassing is, maar in voorkomend geval ook in welke mate zulks het geval is. Naargelang van de concreet te beoordelen zaak dient hij voor elk criterium te bepalen in hoeverre hij het zal laten doorwegen.

Het eerste criterium zijn de verslagen van internationale organisaties waarin deze aangeven dat de herstructurering of het moratorium noodzakelijk is om grondrechten te beschermen.

Het verband tussen het kunnen voltrekken van een schuldherstructurering of -moratorium en de inachtneming van de grondrechten blijkt des te meer als naar het vraagstuk onderzoek is gedaan door een erkend organisme, zoals een instantie van de Verenigde Naties en/of een van haar commissies of experts.

Verslagen van erkende ngo's zijn evenzeer belangrijke elementen die kunnen helpen staven of bepalen dat aan één of meer bedoelde criteria voldaan is. Dergelijke verslagen hebben evenwel niet de status van "verslagen van internationale organisaties" als bedoeld in het eerste criterium.

De standpunten van de internationale organisaties zijn uitermate betekenisvol, gelet op de bijzonder sterke legitimiteit van die organisaties.

Het tweede criterium gaat na of bij een herstructurering alle schuldeisers billijk zijn behandeld. Dit criterium beschermt de schuldeisers die te maken krijgen met onbillijke schuldherstructureringen en/of -moratoria.

inéquitable(s). Au regard de la complexité d'une telle opération, il ne sera pas toujours possible pour l'État débiteur de traiter tous ses créanciers de façon égale. Il a, par contre, l'obligation de les traiter de façon équitable et de faire en sorte qu'aucun d'entre eux ne soit traité d'une façon moins favorable que d'autres sans motifs sérieux et objectifs. Si un créancier fait valoir devant le juge que la restructuration et/ou le moratoire n'a (n'ont) pas eu lieu de façon équitable à son égard, il exposera les arguments qui, selon lui, justifient ce caractère inéquitable et montrera dans quelle mesure il estime avoir été préjudicié par cette inéquité. Si le juge constate une inéquité trop importante, il considérera nécessairement que l'attitude du créancier qui a refusé cette restructuration ne pouvait pas être fautive.

Dans les autres cas, le juge mettra en balance une éventuelle inéquité constatée et l'impact d'un refus de restructuration sur les droits fondamentaux des résidents des pays qui devraient bénéficier de ces restructurations.

Le troisième critère est celui de la soutenabilité de la dette, selon les critères définis par les Nations Unies. Les Nations Unies incluent notamment le PNUD, la CNUCED, le FMI et l'Expert des Nations Unies sur la dette souveraine. Un État débiteur confronté à une dette manifestement insoutenable a une légitimité toute particulière pour opérer une restructuration; l'impact causé par le refus de restructurer ou d'opérer un moratoire concernant une telle dette sur les droits fondamentaux des personnes qui se trouvent dans ce pays sera d'autant plus fort lorsque cette situation d'insoutenabilité de la dette va placer l'État en question dans une situation où il ne peut plus assurer les services publics de base qui sont nécessaires pour assurer le respect des droits fondamentaux en question.

Le quatrième critère vise les situations où les créanciers ont perçu des intérêts élevés durant la période de négociation de la restructuration et/ou du moratoire. La période où c'est négocié doit être particulièrement protégée puisque l'État débiteur signale une nécessité qui doit encore être examinée. Le fait de réclamer des intérêts excessifs durant une telle période n'est pas compatible avec l'exigence d'agir avec une précaution particulière, que les créanciers doivent respecter.

Le cinquième critère vise la situation particulière où les négociations concernant une restructuration et/ou un moratoire sont en cours depuis moins d'un an. Un créancier qui se montre non coopératif durant cette période et intente si rapidement une action en justice dans une période où il serait normalement raisonnable

Aangezien een dergelijke operatie ingewikkeld is, zal een debiteurstaat zijn schuldeisers niet allemaal gelijk kunnen behandelen. Hij moet zijn schuldeisers daarentegen wel billijk behandelen en ervoor zorgen dat geen van hen minder gunstig dan andere schuldeisers behandeld wordt als daar geen ernstige en objectieve redenen voor zijn. Indien een schuldeiser voor een rechtbank aanvoert dat hij bij de herstructurering en/of het moratorium onbillijk is behandeld, moet hij die onbillijkheid onderbouwen en aantonen in welke mate die onbillijkheid hem nadeel heeft berokkend. Ingeval de rechter een te grote onbillijkheid vaststelt, zal hij niet anders kunnen dan te besluiten dat de handelwijze van de schuldeiser die niet aan de schuldherstructurering heeft willen meewerken, geen fout kan uitmaken.

In de andere gevallen moet de rechter de eventueel vastgestelde onbillijkheid afwegen tegen de impact van de weigering op de grondrechten van de bevolkingen van de landen waaraan de schuldherstructureringen ten goede zouden komen.

Het derde criterium betreft de vraag of de schuld houdbaar is volgens de criteria van de Verenigde Naties, daarin begrepen het UNDP, de UNCTAD, het IMF en de VN-deskundige inzake staatsschuld. Een schuldherstructureringsverzoek van een debiteurstaat met een kennelijk onhoudbare schuldpositie is volstrekt legitiem; de weigering om een dergelijke schuld te herstructureren of er een moratorium op toe te passen zal zware gevolgen hebben voor de grondrechten van de inwoners van dat land, des te meer omdat het als gevolg van die onhoudbare schuldenlast niet langer zal kunnen instaan voor de basisoverheidsdiensten die nodig zijn om de grondrechten in acht te doen nemen.

Het vierde criterium betreft de situaties waarbij schuldeisers hoge interesten aanrekenen tijdens de looptijd van de onderhandelingen over een herstructurering en/of moratorium. In die periode moet een bijzondere bescherming van toepassing zijn, aangezien de debiteurstaat een behoefte kenbaar maakt die nog moet worden onderzocht. Het aanrekenen van buitensporige interesten tijdens een dergelijke periode is niet bestaanbaar met de door de schuldeisers in acht te nemen vereiste om bijzonder behoedzaam op te treden.

Het vijfde criterium betreft de specifieke situatie waarbij de herstructurerings- of moratoriumonderhandelingen nog geen jaar lopen. Een schuldeiser die zich tijdens die periode niet tot medewerking bereid toont en dan al – dus wanneer nog redelijkerwijze te verwachten is dat voort zal worden onderhandeld – een vordering in

que les négociations se poursuivent ne semble pas donner une véritable chance à cette négociation d'aboutir.

Le sixième critère concerne les taux d'intérêt pratiqués par le créancier.

En ce qui concerne les emprunteurs qui ne sont pas des États, la loi belge estime que certains taux constituent de l'usure et qu'ils sont de ce fait nécessairement immoraux et abusifs.

Un taux annuel effectif global (TAEG) est défini par référence aux taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit et la pratique consistant à exiger des taux d'intérêt excessifs est constitutive d'une infraction (*cfr.* l'article 494 du Code pénal).

La présente proposition de loi détermine d'ailleurs son quatrième critère avec une logique analogue.

Le septième critère vise les situations où le créancier a abusé de l'état de faiblesse d'un État débiteur; ce critère permettra au juge de prendre en compte une grande diversité de situations et de sanctionner d'éventuels comportements abusifs ou contraires à la bonne foi de la part des créanciers.

Quand une faute est constatée sur la base des critères qui précèdent, la loi limite les droits du créancier à ce qu'il aurait pu raisonnablement et légitimement obtenir s'il n'avait pas commis cette faute.

Dans un cas où le montant que le créancier aurait pu raisonnablement et légitimement obtenir ne peut pas être défini précisément parce que la restructuration a échoué, le juge, pour limiter les droits du créancier, peut prendre comme référence le prix de la créance tel que fixé par le marché au jour de l'annonce de l'échec de la restructuration.

Dans un cas où ce montant ne peut pas être défini précisément pour d'autres motifs, le juge, pour limiter les droits du créancier, peut prendre comme référence ce qu'ont obtenu d'autres acteurs de taille équivalente.

rechte instelt, lijkt die onderhandelingen geen echte kans te geven.

Het zesde criterium betreft de door de schuldeiser toegepaste interestvoeten.

De Belgische wet beschouwt bepaalde interestvoeten die worden aangerekend aan kredietnemers die geen staat zijn, als woekerrente en derhalve als noodzakelijkerwijze immoreel en onrechtmatig.

Er wordt een jaarlijks kostenpercentage (JKP) vastgelegd via een vergelijking met de daadwerkelijke gemiddelde rentevoeten die de kredietinstellingen toepassen; het eisen van buitensporige interesten wordt beschouwd als een misdrijf (*cf.* artikel 494 van het Strafwetboek).

Achter het voormelde vierde criterium waarin dit wetsvoorstel voorziet, gaat trouwens een analoge redenering schuil.

Het zevende criterium betreft de situaties waarbij de schuldeiser misbruik maakt van de kwetsbare positie van een debiteurstaat. Op grond van dat criterium kan de rechter met een brede waaier van situaties rekening houden en sancties opleggen wanneer de schuldeiser op een wijze handelt die onrechtmatig is of indruist tegen de goede trouw.

Wanneer op basis van de voormelde criteria een fout wordt vastgesteld, beperkt de wet de rechten van de schuldeiser tot de bedragen die hij redelijkerwijs en legitiem had kunnen verkrijgen mocht hij die fout niet hebben begaan.

Ingeval het bedrag dat de schuldeiser redelijkerwijs en legitiem had kunnen verkrijgen, niet nauwkeurig kan worden bepaald omdat de herstructurering mislukt is, kan de rechter zich bij het beperken van de rechten van de schuldeiser baseren op de marktprijs van de schuldvordering op de dag dat de mislukking van de herstructurering bekendgemaakt wordt.

Ingeval dat bedrag om andere redenen niet nauwkeurig kan worden bepaald, kan de rechter de rechten van de schuldeiser beperken op basis van wat andere actoren met een vergelijkbare omvang hebben verkregen.

Art. 6

Cet article 6 ne fait que réaffirmer la règle communément admise selon laquelle les normes de droit international sont supérieures aux lois relevant du droit interne.

Malik Ben Achour (PS)
Ahmed Laaouej (PS)
Christophe Lacroix (PS)

Art. 6

Artikel 6 strekt er louter toe de algemeen aanvaarde regel te bevestigen dat de internationaalrechtelijke normen voorrang hebben op de wetten van het binnenlandse recht.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, l'on entend par:

1° "dette souveraine": la dette émise ou garantie par:

a) un État ou toute partie de celui-ci, ou le gouvernement du pays ou toute partie du pays, ou tout département de ce gouvernement, ou;

b) par une banque centrale ou toute autre autorité monétaire du pays, ou;

c) une personne morale contrôlée directement ou indirectement par toute personne visée au a) ou au b).;

2° "restructuration de la dette souveraine": démarche consistant pour un État débiteur de dette souveraine à négocier avec ses créanciers l'annulation de certaines de ses dettes ou de la totalité de celles-ci ou à en modifier les conditions telles que le montant dû, les taux d'intérêt dus ou le délai de remboursement;

3° "moratoire sur la dette souveraine": démarche consistant pour un État débiteur de dette souveraine à reporter l'exécution de ses obligations en négociant avec les créanciers de ces dettes.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1°, ne constitue pas une dette souveraine une obligation de payer des marchandises ou des services qui est née lors de la livraison des marchandises ou de la prestation des services.

Art. 3

Le créancier d'un État qui refuse de prendre part à une restructuration et/ou à un moratoire sur le service de la dette souveraine organisé dans un cadre multilatéral ou qui, au terme d'une négociation, refuse d'accepter les conditions qui lui sont proposées dans le cadre de cette restructuration doit envoyer dans les 15 jours qui suivent ce refus une note adressée au ministre qui a les

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° "staatsschuld": de schuld uitgegeven of gewaarborgd door:

a) hetzij een staat of een entiteit ervan, dan wel de regering van het land of van een entiteit ervan, dan wel een departement van die regering;

b) hetzij een centrale bank of elke andere monetaire autoriteit van het land;

c) hetzij een rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks onder toezicht staat van het genoemde onder a) of b);

2° "herstructurering van de staatsschuld": traject waarbij een debiteurstaat met zijn schuldeisers onderhandelt met het oog op de gedeeltelijke of volledige kwijtschelding van zijn schulden, dan wel met het oog op de wijziging van de voorwaarden ervan, zoals het verschuldigde bedrag, de verschuldigde interesten of de terugbetalingstermijn;

3° "moratorium op de staatsschuld": traject waarbij een debiteurstaat met staatsschuld via onderhandeling met de schuldeisers uitstel van betalingsverplichting verkrijgt.

Voor de toepassing van het eerste lid, 1°, wordt een betalingsverplichting voor goederen of diensten die tijdens het leveren van de goederen of het verlenen van de diensten is ontstaan, niet beschouwd als staatsschuld.

Art. 3

De schuldeiser van een debiteurstaat die aan een herstructurering en/of moratorium in multilateraal verband weigert deel te nemen of die na onderhandeling weigert in te stemmen met de voorwaarden die hem in het raam van die herstructurering worden geboden, zendt binnen de 15 dagen volgend op die weigering een nota over aan de ministers die bevoegd zijn voor respectievelijk

Finances dans ses attributions et au ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions, qui explique de façon motivée pourquoi il a refusé cette restructuration.

En cas de non-respect de cette obligation d'information, le refus d'accepter la restructuration est présumé de manière réfragable constituer un refus fautif susceptible de compromettre les droits fondamentaux des résidents du pays débiteur, au sens de l'article 5.

Art. 4

Un rapport d'évaluation portant sur le degré de réalisation des objectifs poursuivis par la présente loi, rédigé par le ministre ou l'organisme déterminé par le Roi, est transmis tous les ans à la Chambre des représentants.

Art. 5

Lorsqu'un créancier d'une dette souveraine refuse de prendre part à la restructuration et/ou au moratoire sur la dette d'un État organisé dans un cadre multilatéral et qu'il existe un déséquilibre entre, d'une part, l'avantage que tirerait ce créancier de ce refus et, d'autre part, le risque que ce refus compromette les droits fondamentaux des personnes qui vivent sur le territoire du pays débiteur, ce refus est alors considéré comme fautif et ses droits à l'égard de l'État débiteur seront limités au prix qu'il aurait obtenu s'il avait accepté de prendre part à ladite restructuration et/ou audit moratoire.

Si la restructuration est toujours en cours, le juge peut sursoir à statuer jusqu'à l'issue de cette restructuration. Si celle-ci se prolonge au-delà d'un délai raisonnable, il agit conformément à l'alinéa 3 du présent article.

Dans les cas où il ne peut pas être défini précisément quel montant le créancier aurait obtenu s'il avait accepté de prendre part à ladite restructuration ou audit moratoire, le juge appréciera, en fonction des circonstances du cas d'espèce, quel est le montant que le créancier aurait pu raisonnablement et légitimement obtenir dans le cadre de la restructuration et/ou du moratoire.

Quel que soit le droit applicable à la relation juridique entre le créancier et l'État débiteur, aucun titre exécutoire ne peut être obtenu en Belgique et aucune mesure conservatoire ou d'exécution forcée ne peut être prise en Belgique à la demande dudit créancier en vue d'un paiement à percevoir en Belgique si ce paiement est

Financiën en Ontwikkelingssamenwerking, met opgave van de redenen om de herstructurering te weigeren.

Ingeval die informatieplicht niet wordt nageleefd, geldt een weerlegbaar vermoeden dat de weigering tot instemming met de herstructurering een in artikel 5 bedoelde fout uitmaakt die de grondrechten van de inwoners van de debiteurstaat zou kunnen aantasten.

Art. 4

Elk jaar zendt de minister of de instantie als aangegeven door de Koning een evaluatieverslag over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, dat aangeeft in hoeverre de doestellingen van deze wet zijn verwezenlijkt.

Art. 5

Wanneer de schuldeiser van een debiteurstaat aan een herstructurering en/of moratorium in multilateraal verband weigert deel te nemen en wanneer er een onbalans is tussen het voordeel van een dergelijke weigering voor die schuldeiser en het risico dat die weigering de grondrechten van de inwoners van de debiteurstaat aantast, maakt die weigering een fout uit en worden de rechten van de schuldeiser ten aanzien van de debiteurstaat beperkt tot de prijs die de schuldeiser zou hebben verkregen mocht hij aan de herstructurering en/of het moratorium hebben willen deelnemen.

Indien de herstructurering nog loopt, kan de rechter zijn uitspraak opschorten tot na de afloop ervan. Als de herstructurering de redelijke termijn overschrijdt, handelt de rechter overeenkomstig het derde lid van dit artikel.

Ingeval niet nauwkeurig kan worden bepaald welk bedrag de schuldeiser zou hebben verkregen mocht hij aan de herstructurering en/of het moratorium hebben willen deelnemen, beoordeelt de rechter in het licht van de omstandigheden van de zaak welk bedrag de schuldeiser redelijkerwijs en legitiem had kunnen verkrijgen in het kader van de herstructurering en/of het moratorium.

Ongeacht het recht dat op de rechtsrelatie tussen de schuldeiser en de debiteurstaat van toepassing is, kan op verzoek van de schuldeiser geen enkele uitvoerbare titel in België worden verkregen en geen enkele bewarende maatregel of maatregel van gedwongen uitvoering in België worden genomen met het oog op een in België

la conséquence d'un refus fautif de prendre part à une restructuration ou à un moratoire sur la dette d'un État.

Afin d'évaluer si le refus d'un créancier est fautif, le juge peut avoir égard, entre autres, aux éléments suivants:

— des rapports émanant d'organisations internationales qui indiquent que la restructuration ou le moratoire sont nécessaires afin de protéger les droits fondamentaux des personnes qui vivent sur le territoire du pays débiteur;

— le fait que les créanciers ont été traités de façon équitable dans le cadre de la restructuration;

— le fait que la dette de l'État débiteur n'est pas soutenable au regard des critères de soutenabilité d'une dette étatique établis par les Nations Unies;

— le fait que, durant les négociations relatives à la restructuration ou au moratoire dans un cadre multilatéral, le créancier ait perçu des intérêts sur ses créances qui sont supérieurs de 5 % à la moyenne des taux d'intérêt pratiqués par les banques multilatérales de développement;

— le fait que les négociations relatives à la restructuration et/ou au moratoire dans un cadre multilatéral ont débuté il y a moins d'un an et sont toujours en cours;

— le fait que dans le contrat de crédit initialement conclu un taux d'intérêt sur la créance de 5 % supérieur à la moyenne des taux d'intérêt pratiqués sur les dettes d'États a été prévu en faveur du créancier de la dette souveraine concernée;

— le fait que le créancier ait abusé de l'état de faiblesse de l'État débiteur pour négocier un accord de remboursement manifestement déséquilibré.

te innen betaling, indien die betaling het gevolg is van een als fout aangemerkte weigering om met betrekking tot de schuld van een debiteurstaat deel te nemen aan een herstructurering of aan een moratorium.

Teneinde te beoordelen of de schuldeiser met zijn weigering een fout begaat, kan de rechter onder meer rekening houden met de volgende elementen:

— verslagen van internationale organisaties waaruit blijkt dat de herstructurering of het moratorium noodzakelijk is om de grondrechten van de inwoners van de debiteurstaat te beschermen;

— het feit dat de schuldeisers bij de herstructurering billijk zijn behandeld;

— het feit dat de schuld van de debiteurstaat onhoudbaar is volgens de door de Verenigde Naties opgestelde criteria inzake houdbaarheid van de staatsschuld;

— het feit dat de schuldeiser tijdens de onderhandelingen over een herstructurering of moratorium in multilateraal verband interesten op zijn schuldvorderingen heeft aangerekend die minstens 5 % hoger zijn dan de interestvoeten die de multilaterale ontwikkelingsbanken gemiddeld toepassen;

— het feit dat de onderhandelingen over een herstructurering of moratorium in multilateraal verband nog geen jaar geleden van start zijn gegaan en nog steeds lopen;

— het feit dat in de aanvankelijke kredietverleningsovereenkomst ten gunste van de schuldeiser wordt voorzien in een interestvoet op de schuldvordering die minstens 5 % hoger ligt dan het gemiddelde van de toegepaste interestvoeten op staatsschulden;

— het feit dat de schuldeiser misbruik heeft gemaakt van de kwetsbaarheid van de debiteurstaat om via onderhandelingen een kennelijk onevenwichtige terugbetalingsovereenkomst te sluiten.

Art. 6

La présente loi s'applique sous réserve de l'application de traités internationaux, du droit de l'Union européenne ou de traités bilatéraux.

13 mars 2022

Malik Ben Achour (PS)
Ahmed Laaouej (PS)
Christophe Lacroix (PS)

Art. 6

Deze wet geldt onder voorbehoud van de toepassing van internationale verdragen, van het recht van de Europese Unie of van bilaterale verdragen.

13 maart 2023