Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
10 MAA 1967
- 1 -
Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

ML. L. 10.008/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 14 avril 1967, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal relatif au contrôle tant financier et comptable que technique et commercial des sociétés coopératives socialistes de consommation et d'épargne , a donné le 24 avril 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14e april 1967 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de financiële en de boekhoudkundige alsook de technische en de commerciële controle op de socialistische coöperatieve verenigingen van verbruik en spaarzaamheid, heeft de 24e april 1967 het volgend advies gegeven :

C. E.
Sect.
10.153.67
N°
CCC

L'arrêté est dépourvu d'intitulé. Il y aurait lieu d'y pourvoir.

\+

\+ \+

Le préambule invoque comme fondement légal du projet la loi du 7 décembre 1934 et la loi du 24 décembre 1934. Aucune de ces dispositions ne paraît pouvoir constituer le fondement légal du projet.

1° La loi du 7 décembre 1934 institue l'Office central de la petite épargne, lequel a pour but de "faciliter éventuellement la mobilisation de l'actif des institutions privées s'occupant du placement de l'épargne".

Elle ne comporte pas de dispositions attribuant au Roi le pouvoir de modifier le contrôle que peut exercer une centrale privée sur des sociétés affiliées.

L'article 9 spécialement invoqué au préambule est rédigé comme suit :

"Les mesures d'exécution de la présente loi seront prises par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres.

Le règlement d'ordre intérieur de l'Office central de la petite épargne sera élaboré par le conseil d'administration. Il n'entrera toutefois en vigueur qu'après approbation par arrêté royal, sur la proposition du Ministre des Finances".

Cet article, de même que les autres articles de la loi du 7 décembre 1934, sont étrangers au projet.

.../...

2° La loi du 24 décembre 1934 dispose en son article 1er :

"En vue de réserver aux petits épargnants les avantages de la loi du 7 décembre 1934 et pour assurer la réorganisation et le bon fonctionnement des entreprises auxquelles s'applique la dite loi, le Roi peut, par des arrêtés délibérés en conseil des Ministres, prescrire toutes les mesures utiles.

Il peut notamment prendre les dispositions nécessaires en vue d'une équitable attribution de l'actif; à cette fin, fixer le moment où il faudra se placer pour en déterminer la consistance, ordonner la dissolution, la fusion, la transformation, l'absorption des entreprises, la création d'organismes nouveaux, l'établissement d'un rang de priorité pour le remboursement des dépôts, des modalités de ces remboursements et, éventuellement, l'attribution aux déposants d'actions ou d'obligations.

Si la nécessité en est reconnue, le Roi peut aussi modifier les relations contractuelles existant entre les organismes d'épargne, leurs membres ou affiliés, et leurs déposants, réserve faite des droits de tous autres tiers".

La portée de cette disposition a été précisée dans l'exposé des motifs de la loi en ces termes :

"Pour répondre à la volonté unanime des Chambres, des dispositions tout à fait exceptionnelles s'imposent. L'Etat qui, par l'intermédiaire de l'Office central de la petite épargne, intervient en vue de sauvegarder les droits et les intérêts des petits épargnants, doit pouvoir prescrire aux entreprises qui ont recours à lui, les conditions qui justifient l'aide qu'il leur prête. Ces mesures, dans les circonstances où nous sommes, ne peuvent être prises que par voie d'autorité. Le texte qui vous est soumis donne au Roi les pouvoirs les plus étendus à cette fin. L'énumération qu'il contient n'est pas limitative. D'autres mesures que celles qui sont expressément prévues peuvent s'imposer dans l'intérêt même de l'Etat et des épargnants en vue de l'assainissement des entreprises. Le texte du projet permet même au

.../...

Roi, dans un but de moralité publique, d'exiger le remboursement ou l'attribution en nature ou en moins prenant de sommes qui auraient été retirées en dessous des conditions normales.

Il va sans dire que la loi qui habiliterait le Gouvernement sera, par son objet, essentiellement temporaire. Elle ne peut s'appliquer qu'aux entreprises qui, en vertu de la loi du 7 décembre 1934, feront appel à l'Office central de la petite épargne en vue de mobiliser leurs actifs. Sa durée d'application sera, par le fait même, très limitée" (Exposé des motifs - Chambre des Représentants, session 1934-1935, Doc. n° 30).

Le rapport de la commission spéciale de la Chambre des Représentants, après avoir souligné que la loi en discussion serait complémentaire de la loi du 7 décembre 1934, expose que pour que l'Office central de la petite épargne soit à même de remplir les services que l'on est en droit d'attendre de lui, "il est indispensable qu'il puisse agir rapidement".

Il ajoute :

"Les caisses de crédit s'occupant de la petite épargne dont les avoirs sont plus ou moins bloqués s'adresseront à lui mais bien entendu devront fournir des garanties pour obtenir des avantages. C'est en grande partie pour permettre à ces caisses de se conformer à cette obligation qu'il est indispensable de les réorganiser. Mais comment arriver à ce résultat, étant donné la diversité de leurs statuts sans agir d'autorité, c'est impossible. C'est pourquoi le Gouvernement vous demande de donner au Roi les pouvoirs nécessaires pour réaliser l'oeuvre nationale entreprise et la mener à bonne fin. Cette loi essentiellement temporaire cessera ses effets dès que l'Office central de la petite épargne aura réglé la situation des entreprises qui font appel à lui et qu'il aura fait usage des fonds mis à sa disposition" (rapport Chambre des Représentants, session 1934-1935, n° 41).

.../...

Suivant son exposé des motifs, la loi du 7 décembre 1934 était justifiée par la prolongation de la crise économique de l'époque qui avait pour résultat d'immobiliser l'actif de nombreuses institutions de dépôt, et notamment celles qui assumaient la gestion de la petite épargne. La création de l'Office central avait pour but de donner à ces institutions une possibilité de mobiliser leur actif en s'adressant à l'Office, lequel pouvait "subordonner son intervention à telles mesures d'investigation et d'expertise" et "à toute mesure de réorganisation administrative qu'il juge utile" (Doc. parl., Chambre, session 1934-1935, n° 9).

Les documents parlementaires relatifs à la loi du 24 décembre 1934 qui ont été cités montrent que si cette dernière est complémentaire de la loi du 7 décembre 1934, les pouvoirs exceptionnels attribués au Roi en ce qui concerne la réorganisation administrative des caisses d'épargne privées lui ont été attribués afin de donner à l'Office central de la petite épargne les garanties nécessaires quant au fonctionnement des entreprises qui font appel à son intervention et pour lesquelles il engage des fonds. A l'égard des sociétés visées par le projet, il a été fait usage de ces pouvoirs par l'arrêté royal du 5 mai 1935, qui a procédé à leur réorganisation. Les pouvoirs exceptionnels qui avaient été attribués au Roi par la loi du 24 décembre 1934 ont ainsi été épuisés.

Het ontwerp-besluit zou een opschrift moeten krijgen.

\+

\+ \+

In de aanhef worden de wet van 7 december 1934 en de wet van 24 december 1934 als rechtsgrond van het ontwerp vermeld. Geen van die teksten echter lijkt daarvoor te kunnen dienen.

1° De wet van 7 december 1934 stelt een Centraal Bureau voor de kleine spaarders in om "de mobilisatie van het actief der private instellingen die zich met de belegging van het geld der kleine spaarders bezig houden, eventueel te vergemakkelijken".

Ze bevat geen bepalingen die de Koning bevoegdheid geven om wijzigingen aan te brengen in de controle welke een private centrale op aangesloten verenigingen kan uitoefenen.

Artikel 9, dat in de aanhef speciaal vermeld is, luidt als volgt :

"De maatregelen tot uitvoering van deze wet zullen bij in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit getroffen worden.

Het huishoudelijk reglement van het Centraal Bureau voor de kleine spaarders wordt door de raad van beheer uitgewerkt. Het treedt in werking na goedkeuring bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Financiën".

.../...

Dat artikel, alsook de overige artikelen van de wet van 7 december 1934, hebben niets uitstaande met het ontwerp.

2° De wet van 24 december 1934 bepaalt in artikel 1 :

"Ten einde de voordelen van de wet van 7 december 1934 aan de kleine spaarders voor te behouden en om de reorganisatie en de behoorlijke werking van de ondernemingen waarop bedoelde wet van toepassing is, mogelijk te maken, kan de Koning, door middel van besluiten waarover in de Ministerraad beraadslaagd is, al de passende maatregelen voorschrijven.

Hij kan inzonderheid de nodige schikkingen treffen met het oog op een rechtmatige toewijzing van het actief; te dien einde, het ogenblik bepalen dat in aanmerking moet komen om de omvang er van vast te stellen, de ontbinding, de versmelting, de hervorming, de opslorping van de ondernemingen, de oprichting van nieuwe organismen, de bepaling van een prioriteitsrang op het stuk van de terugbetaling van de deposito's, de modaliteiten van die terugbetalingen en, in voorkomend geval, de toewijzing van aandelen of van obligaties aan de beleggers te gelasten.

Wanneer er de noodzakelijkheid van erkend wordt, kan de Koning ook wijzigingen brengen in zake de contractuele betrekkingen die bestaan tussen de spaarorganismen, hun aangeslotenen, hun leden en hun beleggers, onverminderd de rechten van alle andere derden".

De strekking van die bepaling is in de memorie van toelichting als volgt verduidelijkt :

"Om te voldoen aan de eensgezinde wil van de Kamers, zijn volkomen uitzonderlijke bepalingen van node. De Staat die, door de tussenkomst van het Centraal Bureau voor de kleine spaarders, optreedt ter waarborging van de rechten en de belangen van de kleine spaarders, moet de bevoegdheid bezitten om aan de instellingen die zich tot hem

.../...

wenden, de voorwaarden op te leggen, die de hun geboden hulp rechtvaardigen. Die maatregelen, in de heersende omstandigheden, kunnen slechts van overheidswege worden genomen. De U voorgelegde tekst verleent met dit doel aan de Koning de meest uitgebreide machten. De opsomming die er in voorkomt, is niet beperkend. Andere maatregelen dan die welke uitdrukkelijk worden voorzien kunnen zich opdringen in het belang zelf van de Staat, van de spaarders, en met het oog op de sanering van de ondernemingen. De tekst van het ontwerp geeft zelfs aan de Koning de bevoegdheid, in het belang van de openbare zedelijkheid, om te eisen dat bedragen, die beneden de normale voorwaarden afgehaald zouden zijn geworden, zouden worden terugbetaald of toegewezen in natura of bij mindere ontvangst.

Het spreekt van zelf dat de wet waarbij die bevoegdheid aan de Regering wordt opgedragen uiteraard beslist tijdelijk zal zijn. Zij kan slechts worden toegepast op ondernemingen die, krachtens de wet van 7 december 1934, zich tot het Centraal Bureau voor de kleine spaarders zullen wenden met het doel hun actief te mobiliseren. Daardoor is de tijd gedurende welke de wet van toepassing zal zijn, zeer beperkt" (Memorie van toelichting-Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1934-1935, gedr. st. nr. 30).

Het verslag van de bijzondere commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers onderstreept, dat de in behandeling genomen wet die van 7 december 1934 zou komen aanvullen, en zegt verder, dat het Centraal Bureau voor de kleine spaarders, om de diensten te kunnen bewijzen die men ervan verwachten mag, "vlug moet kunnen ingrijpen".

Het voegt er aan toe :

.../...

"De kredietkassen die geringe spaargelden opnemen, waarvan het vermogen min of meer geblokkeerd is, zullen zich tot dit Bureau wenden maar zullen, natuurlijk, de nodige zekerheid en waarborg moeten bieden om voorschotten te bekomen. Het is hoofdzakelijk met het doel deze kassen in de gelegenheid te stellen zich naar dit vereiste te schikken, dat het onmisbaar is ze opnieuw in te richten. Hoe zou men echter deze uitslag kunnen bereiken, gezien het groot aantal kassen en de verscheidenheid van hun statuten, indien niet van overheidswege ingegrepen wordt ? Zulks is onmogelijk. Om deze reden vraagt U de Regering, aan de Koning de nodige macht te verlenen om het aangevangen nationaal werk ten uitvoer en het tot een goed einde te brengen. Deze bij uitstek tijdelijke wet zal buiten werking gesteld worden, zodra het Centraal Bureau voor de kleine spaarders de toestand geregeld heeft van de bedrijven welke zijn tussenkomst inroepen en de gelden opgebruikt heeft welke te zijner beschikking gesteld werden" (verslag Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1934-1935, nr. 41).

De wet van 7 december 1934 was, volgens haar memorie van toelichting, hierdoor verantwoord dat het actief van vele depositoïnstellingen, inzonderheid van die welke het geld van kleine spaarders beheerden, wegens het aanhouden van de toen heersende economische crisis vast bleef liggen. Met de oprichting van het Centraal Bureau bedoelde men die instellingen de mogelijkheid te bieden hun actief "los te maken" door een beroep te doen op het Bureau, dat "zijn bemiddeling afhankelijk kon stellen van deze of gene maatregel van onderzoek en expertise en van iedere dienstig geachte maatregel van administratieve herinrichting" (gedr. st. Kamer, zitting 1934-1935, nr. 9).

.../...

Uit de hier met betrekking tot de wet van 24 december 1934 aangehaalde parlementaire stukken blijkt dat, alstrekt die wet tot aanvulling van de wet van 7 december 1934, de Koning zijn buitengewone bevoegdheid terzake van administratieve reorganisatie der private spaarkassen heeft gekregen om het Centraal Bureau voor de kleine spaarders de nodige waarborgen te verlenen in verband met de werking van de ondernemingen die op zijn bemiddeling een beroep doen en voor wie het gelden besteedt. Ten aanzien van de in het ontwerp bedoelde verenigingen is van die bevoegdheid gebruik gemaakt met het koninklijk besluit van 5 mei 1935, dat ze heeft gereorganiseerd. De Koning kan de bevoegdheid die de wet van 24 december 1934 hem heeft gegeven, dus niet meer gebruiken.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	G. ARONSTEIN,	assesseurs de la section de législation,	
	F. RIGAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. DE LEUZE,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut de l'auditeur général.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.