Overgemaakt aan

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 13e januari 1983, door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot toekenning van een lening van 5 miljard frank door de verzekeringsondernemingen aan het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering", heeft de 27e januari 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 13 janvier 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "visant à accorder un emprunt de 5 milliards de francs par les entreprises d'assurance à l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité", a donné le 27 janvier 1983 l'avis suivant :

Het ontwerp van wet heeft tot doel de verzekeringsondernemingen, zoals zij in artikel 1 worden gedefinieerd, te verplichten in de loop van 1983 voor de duur van 7 jaar een lening van 5 miljard frank toe te staan aan het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, ten einde het aan dat Instituut mogelijk te maken zijn thesaurieproblemen te overbruggen en de verzekerden tijdig uit te betalen. De eerste helft van de lening moet ter beschikking worden gesteld op 1 april 1983, de tweede helft op 1 juli 1983. De intrestvoet wordt de eerste twee jaar beperkt tot 5 pct. Het aandeel van elke onderneming zou, volgens de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd, in verhouding staan tot de opbrengst die de loonmatigingsmaatregelen in 1983 en 1984 voor de onderneming hebben opgeleverd.

De regeling streeft een parallellisme na met de verplichting die bij het koninklijk besluit nr 189 van 30 december 1982 tot wijziging van het koninklijk besluit nr 19 van 18 maart 1982 houdende aanwending van de opbrengst voortspruitend uit de loonmatiging in de kredietsector, werd opgelegd aan de openbare en de private kredietinstellingen en krachtens welke regeling die instellingen gehouden zijn een derde van de opbrengst van de loonmatiging ter beschikking te stellen hetzij van het Herdisconterings- en Waarborginstituut, wanneer het om een private instelling gaat, hetzij van de Staatskas, wanneer het een openbare instelling betreft.

Binnen de hem toegemeten tijd van drie dagen, dient de Raad van State zich te beperken tot de volgende opmerkingen.

+

.../...

Uit artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het gewijzigd werd bij artikel 18 van de wet van 9 augustus 1980, blijkt dat de Ministers en de leden van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven vrijgesteld zijn van de verplichting om het bereëneerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen over ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent.

De reden van die vrijstelling is te zoeken in het niet-normatieve karakter van dergelijke ontwerpen en om die reden gaat het in die gevallen niet alleen om een vrijstelling van verplichte raadpleging maar zelfs om een absolute onbevoegdheid van de afdeling wetgeving ter zake.

Hoewel het thans voorgelegde ontwerp een lening tot voorwerp heeft, blijkt het toch niet te kunnen worden ondergebracht onder de hierboven opgesomde uitzonderingen, daar de maatregel die men met het ontwerp op het oog heeft van een heel andere aard is dan wat men gewoonlijk onder een lening verstaat.

Bij een lening in de gewone betekenis van het woord, handelt degene die geld uitleent of op een lening inschrijft vrijwillig. In casu gaat het echter om een bij de wet aan een aantal ondernemingen opgelegde "verplichting" om een bepaald bedrag gedurende een bepaalde tijd ter beschikking te stellen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De werkelijke inhoud van het ontwerp is dus een reeks van dwingende normatieve voorschriften en derhalve niet onder te brengen onder de restrictief te interpreteren uitzondering

.../...

luidens welke de ontwerpen die een lening tot voorwerp hebben niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State kunnen worden voorgelegd.

+

Niettegenstaande haar dwingend karakter, kan de voorgenomen lening evenmin worden gelijkgesteld noch met een onteigening, noch met een belasting, daar het de bedoeling is dat de geleende sommen na het verstrijken van de duur van de lening zouden worden terugbetaald.

Juridisch is de voorgenomen regeling het best vergelijkbaar met de opeising van geld (L. TROTABAS, "Droit budgétaire et comptabilité publique", tweede uitgave, DALLOZ, Parijs 1978, nr 139).

+

De vergoeding is ter zake van opeising geen essentiële voorwaarde, maar in de regel wordt zij wel toegekend (A. MAST, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, E. Story-Scientia Gent, 1981, 3e uitgave, nr 211 : zie bijvoorbeeld artikelen 14 en volgende, wet van 12 mei 1927 betreffende de militaire opeisingen)

In een recent verleden is de wetgever echter zo ver gegaan, dat hij de gemachtigde verzekeringsmaatschappijen tegen vaste premie en de gemachtigde gemeenschappelijke verzekeringskassen bedoeld in artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas en de werkgevers vrijgesteld van de bijdragen aan het Waarborgfonds, met uitzondering van het Fonds voor arbeidsongevallen, verplicht heeft

.../...

in 1981 een totaal niet terugbetaalbaar bedrag van 1000 miljoen aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering, algemeen stelsel, te storten (artikel 8 van de wet van 24 december 1980 betreffende de maatregelen ter verzekering van de uitvoering van de begroting 1980-1981 van Sociale Voorzorg).

De Raad van State had in zijn advies, dat eveneens binnen drie dagen was gevraagd, desaangaande het volgende opgemerkt :

> "Binnen de korte termijn die hem is gelaten, kan de Raad van State het gestelde probleem niet exhaustief behandelen. Het mag volstaan erop te wijzen dat zelfs indien het gaat om een heffing op gelden die de verzekeraar verplicht is te reserveren en die een bijzondere bestemming hebben, deze gelden tot het patrimonium van de verzekeraar behoren" (L. 13.759/1; Besch. Kamer 1980-1981, nr 685/1).

Het Parlement heeft met de bedoelde regeling echter vrede genomen aan de hand van de volgende, in de Kamercommissie door de Minister van Sociale Voorzorg afgelegde verklaring :

> "Verder verantwoordt hij de maatregel door er de aandacht op te vestigen dat in de sector verzekeringen van arbeidsongevallen, die werkt volgens het systeem van de kapitalisatie, de laatste tijd nogal wat winst gemaakt is als gevolg van de hoge rentevoeten.
>
> Aangezien ongeveer 60 % van de 30 miljard wiskundige reserves in openbare fondsen geplaatst is, wat toch een ernstige opbrengst garandeert, zou in feite zelfs 1,3 mil-

.../...

jard kunnen afgedragen worden aan de gemeenschap, zodat 1 miljard zeker een redelijke bijdrage is" (Besch. Kamer, 1980-1981, nr 685/3, blz. 3).

+

De vraag naar de grondwettigheid van het ontwerp is dezelfde als die naar de grondwettigheid van de opeising.

In de mate dat de opeising te rechtvaardigen is door uitzonderlijke omstandigheden en zij niet gepaard gaat met een niet te verantwoorden spoliatie van de betrokkenen, kan er geen principieel grondwettigheidsbezwaar tegen worden ingebracht.

Daar de term "lening" in casu echter in een ongewone betekenis wordt gebruikt, dient zulks duidelijk uit het ontwerp, en onder meer reeds uit het opschrift, te blijken.

Men stelle het opschrift derhalve als volgt :

"Ontwerp van wet waarbij aan de verzekeringsondernemingen een gedwongen lening van vijf miljard frank ten bate van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering wordt opgelegd".

+

.../...

Artikel 1.

Luidens deze bepaling zullen aan de toepassing van de wet onderworpen zijn alle private en openbare ondernemingen en instellingen die ofwel toegelaten zijn overeenkomstig de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen ofwel gemachtigd zijn overeenkomstig de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, alsmede de ondernemingen die aan herverzekering doen. Een uitzondering wordt echter gemaakt voor "de entiteit van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas gevormd door de Lijfrentekas, de Verzekeringskas en de Rentekas voor Arbeidsongevallen".

Op de verenigingen, ondernemingen en instellingen opgesomd in artikel 2, § 3, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen is de genoemde wet evenwel slechts van toepassing drie jaar na de inwerkingtreding van het bedoelde artikel 2 en enkel binnen de perken van de bijzondere regels en modaliteiten vast te stellen door de Koning. Van die bevoegdheid heeft de Koning echter enkel gebruik gemaakt wat betreft de Algemene Spaar- en Lijfrentekas en precies die instelling wordt uitdrukkelijk aan de toepassing van de wet-in-ontwerp onttrokken.

Hierbij rijst de vraag of het feit dat de Koning artikel 2, § 3, van de wet van 9 juli 1975 voor een aantal ondernemingen en instellingen niet heeft uitgevoerd op zichzelf wel een ten aanzien van artikel 6 van de Grondwet voldoende reden is om die ondernemingen en instellingen aan de toepassing van de wet-in-ontwerp te onttrekken. Dezelfde vraag rijst trouwens voor de Algemene Spaar- en Lijfrentekas.

Wat betreft de ondernemingen gemachtigd krachtens de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, kan men zich afvragen of er wel openbare ondernemingen zijn die voor een dergelijke machtiging in aanmerking komen.

.../...

Mocht uiteindelijk blijken dat geen enkele openbare onderneming of instelling onder de toepassing van de wet-in-ontwerp zal vallen en dat daartoe voldoende objectieve redenen voorhanden zijn - twee punten die de Raad van State binnen de hem toegemeten tijd niet heeft kunnen nagaan -, dan zou de vermelding van de openbare ondernemingen in artikel 1 misleidend zijn, en derhalve moeten worden geschrapt.

Blijkens een toelichting verstrekt door de afgevaardigde van de Regering zal de toepassing van de wet op buitenlandse ondernemingen die geen vestiging hebben in België geen moeilijkheden doen rijzen.

Een laatste vraag is ook nog welk ogenblik of welke periode als criterium zal dienen om uit te maken of een onderneming onder de toepassing van de wet zal vallen.

Als het de bedoeling is met artikel 8 uit te drukken dat onder de wet vallen de ondernemingen die op 1 januari 1983 aan het gestelde in artikel 1 voldoen, dan zou het criterium van artikel 8, in artikel 1 moeten worden verwerkt. Maar blijkbaar moet het tijdcriterium niet in die ene datum worden gezocht, doch wel in de periode gedurende welke een onderneming het in artikel 4 bedoelde voordeel van de loonmatiging heeft genoten in functie waarvan de respectieve aandelen van de diverse ondernemingen in de last van de lening zullen worden bepaald. In die veronderstelling zou artikel 8 alleen maar verwarring stichten en zonder meer moeten worden geschrapt.

+

Artikel 2.

Uit de gegevens verschaft door de afgevaardigde van de Regering zou de opbrengst van loonmatiging voor de

.../...

ondernemingen bedoeld in het ontwerp voor de jaren 1983 en 1984 respectievelijk op 1700 miljoen frank en op 1800 miljoen frank kunnen worden geraamd.

De derving die zal voortvloeien uit de beperking van de intrest tot 5 procent gedurende de eerste twee jaar zou ongeveer tussen 700 miljoen en 1 miljard frank belopen.

In die omstandigheden zou de inspanning die men van de verzekeringsondernemingen vraagt, ongeveer vergelijkbaar zijn met die welke men, zoals in de memorie van toelichting wordt verklaard, de banksector heeft gevraagd (zie koninklijk besluit nr 189 van 30 december 1982 tot wijziging van het koninklijk besluit nr 19 van 18 maart 1982 houdende aanwending van de opbrengst voortspruitend uit de loonmatiging in de kredietsector, B.S. 19 januari 1983).

Aangezien "de rendementsvoet voor de verzekeringsmaatschappijen, van kasbons over vijf jaar, in voege op 31 januari 1983" zal gekend zijn op het ogenblik dat het ontwerp bij het Parlement zal worden ingediend, bepale men dat percentage direct in het ontwerp zelf.

Men moet redelijkerwijze veronderstellen dat de bij dit artikel opgelegde regeling niet alleen aan de verzekeringsondernemingen de verplichting oplegt om de lening toe te staan, maar dat zij tevens impliceert dat geen enkele verzekeringsonderneming die onder de toepassing van de wet zal vallen van die verplichting geheel of gedeeltelijk zal kunnen worden vrijgesteld.

+

Artikelen 3 en 4.

Het ligt voor de hand dat, indien het aandeel van elke verzekeringsonderneming in de verplichte lening zou

.../...

moeten worden berekend in verhouding tot haar aandeel in de opbrengst van de loonmatigingsmaatregelen van 1982 in 1983 en 1984 (artikel 4), het onmogelijk zou zijn de bedoelde sommen reeds voor de ene helft op 1 april 1983 en voor de andere helft op 1 juli 1983 ter beschikking te stellen (artikel 3). De opbrengst van de loonmatiging in de jaren 1983 en 1984 zal voor een onderneming immers niet alleen afhangen van de uitgevaardigde loonmatigingsmaatregelen, maar ook van het bedrag dat in 1983 en in 1984 in werkelijkheid aan wedden en lonen wordt uitgekeerd en dat bedrag kan aan fluctuaties onderhevig zijn ingevolge wijzigingen in het personeelsbestand, veranderingen in de toe te passen loonschalen (bijvoorbeeld bij promoties) enz. ...

Om die moeilijkheid uit de weg te gaan, zou de Regering ermee instemmen het aandeel van elke verzekeringsonderneming in de opbrengst van loonmatiging tijdens het jaar 1982 als verdelingscriterium in aanmerking te nemen. Dit criterium zou niet op de hierboven geformuleerde technische onmogelijkheid stuiten. Het zou, op zijn beurt, echter de vraag doen rijzen of het niet met een correctief zou moeten worden aangevuld, aangezien de gevraagde inspanning (gedeeltelijke rentederving gedurende twee jaar) in verhouding moet staan tot de opbrengst van de loonmatiging gedurende een ongeveer gelijklopende periode van twee jaar (de twee periodes dekken mekaar niet volledig omdat de lening slechts moet worden toegestaan voor de helft op 1 april 1983 en voor de andere helft op 1 juli 1983, terwijl het om een tweejarige tegenprestatie gaat voor de opbrengst tijdens de kalenderjaren 1983 en 1984): de respectieve aandelen van de diverse betrokken ondernemingen zullen in de meeste gevallen in 1983 en 1984 wellicht geen al te grote schommelingen vertonen vergeleken bij 1982, maar zulks zal niet noodzakelijk voor alle ondernemingen het geval zijn. Men denke bijvoorbeeld aan een onderneming die in de loop van 1983 of 1984 haar activiteit in sterke mate zou uitbreiden, of in sterke mate zou verminderen,of zelfs helemaal zou stopzetten.

.../...

Artikel 3 betreft niet de "ontleners" maar de "uitleners". Beter nog, spreke men van de "verzekeringsondernemingen".

In de tekst dient te worden gepreciseerd welke loonmatigingsregeling men bedoelt.

Houdt de Regering het bij de opbrengst in 1983 en 1984, dan dient te worden verwezen naar de opbrengst die het gevolg is van de toepassing van het koninklijk besluit nr 180 van 30 december 1982 houdende bepaalde maatregelen inzake loonmatiging (Belgisch Staatsblad 18 januari 1983).

Wordt artikel 4 in die zin gewijzigd dat de opbrengst van de loonmatiging in 1982 als verdelingscriterium wordt gekozen, dan zal men uitdrukkelijk dienen te verwijzen naar de opbrengst in 1982 die het gevolg is van de toepassing van het koninklijk besluit nr 11 van 26 februari 1982 houdende bepaalde tijdelijke wijzigingen in de regeling inzake de koppeling van de lonen en bezoldigingen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk (Belgisch Staatsblad 27 februari 1982).

+

Het verdient tevens aanbeveling in het ontwerp te bepalen wie het aandeel van de diverse verzekeringsondernemingen zal vaststellen en, zo nodig, er bijzondere voorschriften in op te nemen inzake de uitvoerbare kracht van de beslissing waarbij het aandeel van elke verzekeringsonderneming wordt vastgesteld alsmede inzake de beslechting van de geschillen waartoe de verdeling en de uitvoering ervan aanleiding zouden kunnen geven.

+

Artikel 6.

Duidelijkheidshalve schrijve men ook hier de "verzekeringsondernemingen" in plaats van de "leners".

+

Artikel 7.

De verwijzing naar artikel 154bis, § 2, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, moet worden geschrapt.

Mocht het in casu om een toepassing van die bepaling gaan, dan zou die verwijzing trouwens overbodig zijn. Bovendien heeft de lening bedoeld in het onderhavig ontwerp een totaal verschillend karakter, vermits het om een gedwongen lening gaat.

Artikel 8.

Zoals reeds hierboven werd aangetoond, dient deze bepaling ofwel in artikel 1 te worden verwerkt, ofwel - wat de meest waarschijnlijke veronderstelling is - zonder meer te worden geschrapt.

+

Artikel 9.

Daar het luidens artikel 67 van de Grondwet aan de Koning toekomt de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wet nodig zijn, dient deze bepaling te worden weggelaten.

Le projet de loi a pour but d'obliger les entreprises d'assurances, telles qu'elles sont définies par l'article 1er, à consentir à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, dans le courant de l'année 1983, un emprunt d'un montant de 5 milliards de francs et d'une durée de 7 ans, afin de permettre à cet institut de résoudre ses problèmes de trésorerie et de payer les assurés à temps. La première moitié de l'emprunt devra être libérée le 1er avril 1983, la seconde le 1er juillet 1983. Pendant les deux premières années, le taux d'intérêt est limité à 5 p.c. Selon le texte soumis au Conseil d'Etat, la part de chaque entreprise serait proportionnelle au produit résultant pour cette entreprise en 1983 et 1984 des mesures de modération salariale.

Les règles prévues par le projet tendent à établir un parallélisme avec l'obligation que l'arrêté royal n° 189 du 30 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal n° 19 du 18 mars 1982 portant affectation du produit de la modération salariale dans le secteur du crédit a imposée aux organismes de crédit publics et privés et en vertu de laquelle ces organismes sont tenus de mettre un tiers du produit de la modération salariale à la disposition soit de l'Institut de réescompte et de garantie lorsqu'il s'agit d'un organisme privé, soit du Trésor lorsqu'il s'agit d'un organisme public.

Dans le délai de trois jours qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit limiter son avis aux observations qui suivent.

+

Il ressort de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par l'article 18 de la loi du 9 août 1980, que les Ministres et les membres des Exécutifs communautaires ou régionaux sont dispensés de l'obligation de recueillir l'avis motivé de la section de législation sur des projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée.

Le motif de cette dispense réside dans le caractère non normatif de ces projets et, dans ces cas, il ne s'agit donc pas d'une simple dispense de la consultation obligatoire du Conseil d'Etat, mais, qui plus est, de l'incompétence absolue de la section de législation en la matière.

Bien qu'il ait pour objet un emprunt, le présent projet ne paraît pas pouvoir entrer dans la catégorie des exceptions qui viennent d'être énumérées, car la mesure qu'il envisage est d'une tout autre nature que ce que l'on entend habituellement par emprunt. Dans le cas d'un emprunt au sens habituel du terme, la personne qui prête de l'argent ou qui souscrit à un emprunt, agit volontairement. En l'espèce, il s'agit toutefois d'une "obligation" imposée par la loi à certaines entreprises de mettre une somme déterminée à la disposition de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité pendant une durée déterminée.

Le contenu réel du projet s'analyse ainsi en une série de prescriptions normatives obligatoires et ne saurait dès lors tomber sous l'application de l'exception, d'interprétation restrictive, selon laquelle les projets relatifs à des emprunts ne peuvent être soumis à l'avis de la section de législation.

+

Nonobstant son caractère obligatoire, l'emprunt envisagé ne peut pas davantage être assimilé à une expropriation ni à un impôt, puisque l'intention est de rembourser les sommes empruntées à l'expiration de la durée de l'emprunt.

Du point de vue juridique, la mesure envisagée se compare le mieux avec la réquisition d'argent (L. TROTABAS, Droit budgétaire et comptabilité publique, deuxième édition, DALLOZ, Paris, 1978, n° 139).

+

L'indemnité n'est pas, en matière de réquisition une condition essentielle, mais elle est, en règle générale, accordée (A. MAST, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, E. Story-Scientia, Gent, 1981, 3e uitgave, nr 211; voir par exemple les articles 14 et suivants de la loi du 12 mai 1927 sur les réquisitions militaires).

Dans un passé récent, le législateur est cependant allé jusqu'à imposer aux sociétés d'assurances à primes fixes agréées et aux caisses communes d'assurances agréées visées par l'article 49 de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, à la Caisse générale d'épargne et de retraite et aux employeurs dispensés de contribuer au Fonds de garantie, à l'exclusion du Fonds des accidents du travail, de verser, en 1981, un montant total non remboursable de 1000 millions de francs à l'assurance maladie-invalidité, régime général (article 8 de la loi du 24 décembre 1980 relative aux mesures pour assurer l'exécution du budget 1980-1981 de la Prévoyance sociale).

Dans son avis, qui avait également été demandé dans les trois jours, le Conseil d'Etat faisait observer à cet égard ce qui suit :

> "Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner de manière exhaustive le problème soulevé. Il suffira de relever que, même s'il s'agit d'un prélèvement opéré sur des fonds que l'organisme assureur est tenu de réserver et qui ont une affectation particulière, ces fonds n'en appartiennent pas moins au patrimoine de l'assureur" (L. 13.759/1; Doc. Chambre 1980-1981, n° 685/1).

Le Parlement s'est toutefois contenté de la solution qui lui était proposée, sur la base notamment des déclarations suivantes faites devant la Commission de la Chambre par le Ministre de la Prévoyance sociale :

"D'autre part, il justifie la mesure proposée en signalant que le secteur des assurances des accidents du travail, qui fonctionne selon le régime de la capitalisation, a fait de grands bénéfices ces derniers temps en raison des taux d'intérêt élevés actuellement pratiqués.

Comme environ 60% des 30 milliards de réserves mathématiques sont placées en fonds publics, ce qui garantit tout de même un sérieux rendement, un montant de 1,3 milliard pourrait même en fait être versé à la communauté, de sorte qu'un milliard constitue assurément une contribution raisonnable" (Doc. Chambre, 1980-1981, n° 685/3, p. 3).

+

Le problème de la constitutionnalité du projet est celui de la constitutionnalité de la réquisition.

Dans la mesure où la réquisition pourrait se justifier par des circonstances exceptionnelles et n'entraîne pas une spoliation injustifiable des intéressés, aucune objection de principe ne peut lui être opposée sur le plan constitutionnel.

Le terme "emprunt" étant pris ici dans une acception inhabituelle, il importe cependant que le projet, et ce dès son intitulé, le fasse clairement ressortir.

Il conviendrait dès lors de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de loi imposant aux entreprises d'assurances un emprunt forcé de cinq milliards de francs en faveur de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité".

+

.../...

Article 1er.

En vertu de cette disposition, la loi s'appliquera à toutes les entreprises et institutions privées et publiques qui sont agréées en vertu de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances ou agréées en vertu de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, ainsi qu'aux entreprises qui font des opérations de réassurance. Une exception est faite toutefois pour "l'entité de la Caisse générale d'épargne et de retraite constituée par les Caisses de Retraite, d'Assurances et de Rentes - accidents du travail".

La loi précitée du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances n'est toutefois applicable aux associations, entreprises et institutions qu'elle énumère en son article 2, § 3, qu'après l'expiration d'un délai de trois ans à partir de l'entrée en vigueur dudit article 2 et uniquement dans la mesure des règles et modalités spéciales à fixer par le Roi. Le Roi n'a cependant fait usage de ce pouvoir qu'à l'égard de la Caisse générale d'épargne et de retraite et précisément cette institution est expressément soustraite à l'application de la loi en projet.

.../...

Il est permis de se demander, à ce sujet, si le fait que le Roi n'a pas exécuté l'article 2, § 3, de la loi du 9 juillet 1975 pour un certain nombre d'entreprises et d'institutions constitue bien à lui seul un motif suffisant au regard de l'article 6 de la Constitution pour soustraire ces entreprises et institutions à l'application de la loi en projet. La même question se pose d'ailleurs en ce qui concerne la Caisse générale d'épargne et de retraite.

Quant aux entreprises agréées en vertu de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, on peut se demander s'il existe effectivement des entreprises publiques susceptibles de bénéficier d'une telle agréation.

S'il devait apparaître, en définitive, qu'aucune entreprise ou institution publique ne tombera sous l'application de la loi en projet et qu'il existe des motifs objectifs suffisants susceptibles de justifier cette exclusion - deux points que le Conseil d'Etat n'a pu vérifier dans le délai qui lui était imparti -, la mention des entreprises publiques à l'article 1er serait de nature à induire en erreur et devrait dès lors être omise.

Selon les précisions fournies par le délégué du Gouvernement, l'application de la loi aux entreprises étrangères qui n'ont pas de siège en Belgique ne suscitera pas de difficultés.

Enfin, il y a la question de la date ou de la période qui sera retenue comme critère pour déterminer si une entreprise sera soumise à l'application de la loi.

Si l'article 8 doit s'interpréter comme exprimant l'intention de soumettre à la loi en projet les entreprises qui répondent aux dispositions de l'article 1er à la date du 1er janvier 1983, il convient d'inscrire le critère de l'article 8

.../...

dans l'article 1er du projet. Il ne semble pas toutefois qu'il faille chercher le critère temporel dans cette seule date mais bien dans la période pendant laquelle l'entreprise a bénéficié de l'avantage de la modération salariale visée à l'article 4, en fonction duquel seront déterminées les parts respectives des diverses entreprises dans la charge de l'emprunt. Dans cette hypothèse, l'article 8 ne peut être que source de confusion et devrait être supprimé purement et simplement.

+

Article 2.

D'après les éléments fournis par le délégué du Gouvernement, le produit de la modération salariale pour les entreprises visées par le projet peut être évalué à 1.700 millions de francs pour l'année 1983 et à 1.800 millions de francs pour l'année 1984.

Le manque à gagner qui résultera de la limitation du taux d'intérêt à 5 p.c. pendant les deux premières années s'élèverait environ entre 700 millions et 1 milliar de francs.

Dans ces conditions, l'effort qui est demandé aux entreprises d'assurances est sensiblement comparable, comme le déclare l'exposé des motifs, à celui, que le secteur bancaire a été invité à consentir (voir arrêté royal n° 189 du 30 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal n° 19 du 18 mars 1982 portant affectation du produit de la modération salariale dans le secteur du crédit, Moniteur belge du 19 janvier 1983).

.../...

Comme le "taux de rendement pour les compagnies d'assurances des bons de caisse à 5 ans en vigueur le 31 janvier 1983" sera connu au moment du dépôt du projet au Parlement, il convient de fixer ce pourcentage directement dans le projet même.

Logiquement, il faut supposer que la disposition de l'article 2 non seulement impose aux entreprises d'assurances l'obligation d'accorder le prêt mais implique qu'aucune des entreprises d'assurances qui seront soumises à la loi en projet ne pourra être dispensée de tout ou partie de cette obligation.

+

Articles 3 et 4.

Il est évident qu'au cas où la part de chaque entreprise d'assurance dans l'emprunt obligatoire devrait se calculer en proportion de sa part dans le produit résultant en 1983 et 1984 des mesures de modération salariale de 1982 (article 4), il sera impossible de libérer ces sommes dès le 1er avril 1983 pour une première moitié et le 1er juillet 1983 pour la seconde (article 3). Le produit de la modération salariale pendant les années 1983 et 1984 ne dépendra pas uniquement pour l'entreprise, des mesures de modération édictées mais aussi du montant réellement payé en 1983 et en 1984 à titre de traitements et de salaires, et ce montant est sujet à des fluctuations résultant de modifications intervenues dans l'effectif du personnel, dans les échelles de traitement applicables (par exemple en cas de promotions) etc ...

Afin d'éviter ces difficultés, le Gouvernement serait d'accord pour adopter comme critère de répartition la part de chaque entreprise d'assurance dans le produit de la modération salariale au cours de l'année 1982. Ce critère ne se heurterait pas à l'impossibilité technique qui vient d'être évoquée. Toutefois,

.../...

il soulève à son tour la question de savoir s'il ne devrait pas être assorti d'un correctif, puisque l'effort demandé (manque à gagner partiel en intérêt pendant deux ans) doit être en proportion avec le produit de la modération salariale pendant une période de deux ans plus ou moins parallèle (les deux périodes ne se recouvrent pas entièrement, le prêt ne devant être consenti que pour la moitié le 1er avril 1983 et pour l'autre moitié le 1er juillet 1983, alors qu'il s'agit d'une contrepartie biennale du produit de la modération au cours des années civiles 1983 et 1984) dans la plupart des cas, les parts respectives des diverses entreprises intéressées ne présenteront probablement pas de variations trop importantes en 1983 et 1984 par rapport à 1982, mais il n'en sera pas nécessairement ainsi pour toutes les entreprises. Il n'est qu'à songer, par exemple, au cas de l'entreprise qui, au cours des années 1983 ou 1984, étendrait considérablement ses activités ou les réduirait dans une forte mesure, voire les cesserait complètement.

+

A l'article 3, dans la version néerlandaise, c'est de "uitleners" et non pas de "ontleners" qu'il devrait être question. Il serait même préférable d'écrire "verzekeringsondernemingen" et, dans le texte français "les entreprises d'assurances".

Le texte devrait préciser de quel régime de modération salariale il s'agit.

Si le Gouvernement s'en tient au produit de la modération en 1983 et 1984, il y a lieu de se référer au produit résultant de l'application de l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations (Moniteur belge du 18 janvier 1983).

.../...

Si l'article 4 est modifié de manière à adopter comme critère de répartition, le produit de la modération salariale de 1982, il conviendra de se référer expressément au produit de 1982 résultant de l'application de l'arrêté royal n° 11 du 26 février 1982 portant certaines modifications temporaires aux règles relatives à la liaison des salaires et rémunérations à l'indice des prix à la consommation du Royaume (Moniteur belge du 27 février 1982).

+

Il se recommande également d'indiquer dans le projet par qui sera déterminée la part des diverses entreprises d'assurances et, le cas échéant, de prévoir des dispositions particulières relativement à la force exécutoire de la décision qui fixera la part de chaque entreprise et à la solution des litiges auxquels la répartition et l'exécution de celle-ci pourraient donner lieu.

+

Article 6.

Par souci de clarté, il convient d'écrire également ici "entreprises d'assurances" au lieu de "prêteurs".

+

Article 7.

Il y a lieu de supprimer la référence à l'article 154bis, § 2, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité.

.../...

S'il s'agissait d'une application de cette disposition, la référence serait d'ailleurs superflue. L'emprunt visé par le présent projet est du reste d'un caractère totalement différent, puisqu'il s'agit d'un emprunt forcé.

+

Article 8.

Ainsi qu'il a été montré ci-dessus, il y a lieu ou bien d'inclure cette disposition dans l'article ler, ou bien - hypothèse la plus vraisemblable - de la supprimer purement et simplement.

+

Article 9.

Comme, aux termes de l'article 67 de la Constitution, il appartient au Roi de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, il y a lieu de supprimer cette disposition.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
		J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	S. VAN AELST,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.