

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 13 mai 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement (nE 22) au projet de loi "portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit", (doc. nE 1508/4), a donné le 16 mai 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 mei 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement (nr. 22) op het ontwerp van wet "tot organisatie van de openbare kredietsector en tot harmonisering van de controle en werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen", (doc. nr. 1508/4), heeft op 16 mei 1991 het volgend advies gegeven :

1. Le Crédit communal de Belgique a été constitué sous forme de société anonyme, le 24 novembre 1860, pour un terme de nonante-neuf ans, qui a été prorogé pour trente ans, à compter du 18 novembre 1959 (1).

En vertu de l'article 4, alinéa 3, des statuts, seuls les provinces, les communes, les administrateurs et les membres du comité de surveillance peuvent être actionnaires de la société (2).

Aux termes de l'article 3, § 1er, des statuts, la société a pour objet :

"1E De favoriser, par des opérations de crédit à court, moyen et long termes, les investissements des provinces, des communes et des organismes à caractère régional, ainsi que de tous établissements publics, sociétés, associations et organismes, constitués en vue de la réalisation d'objectifs provinciaux, communaux ou régionaux et auxquels les provinces, les communes et les organismes à caractère régional sont habilités à apporter leur concours.

2E De favoriser, par des opérations de crédit appropriées, l'exécution courante des budgets des provinces, des communes, des organismes à caractère régional et de toutes les autres institutions visées au 1E ci-dessus ainsi que la gestion courante de leurs exploitations, régies et entreprises".

(1) Article 1er des statuts. Aujourd'hui, la durée de la société est illimitée.

(2) Les établissements publics qui étaient actionnaires à la date du 18 novembre 1959 peuvent le demeurer (même disposition).

.../...

Si cette association de pouvoirs publics subordonnés n'a pas été soumise à la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique (3) ni, aujourd'hui, à la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales ou à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, en revanche, en vertu de l'article 1er de la loi du 16 avril 1963 relative au contrôle du Crédit communal de Belgique, la société anonyme "Crédit communal de Belgique" est soumise au pouvoir de contrôle du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur.

Aux termes de l'article 2 de la même loi,

"Le contrôle ... est exercé à l'intervention de deux commissaires du gouvernement, nommés par le Roi sur présentation, respectivement du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur.

Le contrôle des commissaires est illimité.

(3) Les statuts initiaux du Crédit communal, comme leurs modifications de 1919 et de 1926, furent approuvés par arrêté royal, conformément aux anciennes dispositions du Code de commerce. En revanche, l'adaptation des statuts du Crédit communal au droit des sociétés actuel, décidée par l'assemblée générale des actionnaires lors de la prorogation de la société en 1959, n'a pas été soumise à l'approbation du Roi. L'accomplissement de cette formalité - que le Code de commerce, modifié, n'imposait plus - eût été requis si la loi du 1er mars 1922 avait été applicable.

Ils sont convoqués aux réunions des organes d'administration et de contrôle de la société et y assistent avec voix consultative.

Chaque commissaire dispose d'un délai de trois jours francs pour prendre son recours contre l'exécution de toute décision qu'il estime contraire soit à la loi, soit aux statuts, soit aux intérêts des communes, des provinces ou de l'Etat; ce délai court à partir du jour de la réunion à laquelle la décision a été prise; le recours est suspensif.

Si, dans un délai de quinze jours francs commençant le même jour que le premier délai, le ministre compétent n'a pas statué, la décision pourra être exécutée.

Si le conseil d'administration de la société invoque l'urgence, les délais fixés aux deux alinéas précédents sont réduits respectivement à un et huit jours.

Les émoluments des commissaires sont fixés par le Ministre des Finances sur avis du conseil d'administration de la société et supportés par celle-ci".

Le contrôle du Crédit communal qu'organise la loi du 16 avril 1963 n'est pas limité à l'intervention de commissaires du gouvernement. La loi précitée prévoit en outre en son article 3 que "les conditions et les modalités des émissions publiques d'obligations et de bons de caisse par la société anonyme "Crédit communal de Belgique" sont soumises à l'approbation du Ministre des Finances", qui peut autoriser le Crédit communal à "déroger aux règles qui sont fixées par les lois coordonnées sur les sociétés commerciales concernant l'émission d'obligations par les sociétés anonymes".

2. L'objet social de la société, la qualité de ses actionnaires, comme les modalités du contrôle gouvernemental exercé sur elle, manifestent le caractère particulier de la

.../...

société anonyme "Crédit communal de Belgique", qui justifie que celle-ci ne soit pas assimilée sans restriction à une société commerciale de droit privé (4). Partant, les dérogations aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales prévues par l'article 118 du projet de loi, que l'amendement présentement examiné tend à supprimer, ne sauraient être considérées comme contraires à l'article 6 de la Constitution ou à un principe

(4) Pour de plus amples développements sur la nature juridique du Crédit communal de Belgique, voyez. Ligot J., Le Crédit communal de Belgique est-il une autorité administrative, au sens de l'article 9 de la loi créant le Conseil d'Etat ?, Rev. adm., 1956 p. 101 et s., et les auteurs cités; adde : Baudhuin F., Code économique et financier, complément au tome premier (1954), Bruxelles, Bruylant, 1964, pp. 631-647; Déom D., Le statut juridique des entreprises publiques, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, nEs 12, 97, 146 et 150; Dictionnaire des services publics (sous la direction de Jean Le Brun, Bruxelles, Oyez, 1978, pp. 42/1-42/6; Flamme M.A., Le Crédit communal est-il une autorité administrative, R.I.S.A., 1956, p. 153 et s.; Mast A., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 7e éd., Gand-Louvain-Anvers-Bruxelles, Story-Scientia, 1977, p. 86; Vandeputte R., Abraham J.-P., Lempereur Cl., Het Belgisch Financiewezen, Deel I, De Publieke Sektor, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1981, pp. 107-122; Van Audenhove M., Le Crédit communal de Belgique, collection Sciences sociales, Crédit communal de Belgique, nE 4, 1978, 89 p.; Conseil d'Etat, arrêts S.A. Armeal, nE 15.068, du 7 décembre 1971, et s.p.r.l. Oswald Heck, nE 24.551, du 29 juin 1984.

général de droit qui, en raison de sa place dans la hiérarchie des normes, s'imposerait de façon absolue au législateur.

3. La question de savoir si l'abaissement du quorum des voix requis à l'assemblée générale, des trois quarts en cas de modification des statuts (lois coordonnées sur les sociétés commerciales, article 70) ou des quatre cinquièmes en cas de modification de l'objet social (mêmes lois, article 70bis) aux deux tiers des voix, ne serait pas de nature à porter atteinte à la protection de l'intérêt d'actionnaires qui seraient minoritaires, question dont l'étude supposerait que soit connue de façon précise la structure actuelle de l'actionnariat du Crédit communal, est de celles qui relèvent de l'appréciation du pouvoir législatif.

1. Het Gemeentekrediet van België is op 24 november 1860 opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap voor een termijn van negenennegentig jaar, die te rekenen van 18 november 1959 is verlengd met dertig jaar (5).

Krachtens artikel 4, derde lid, van de statuten, mogen alleen de provincies, de gemeenten, de bestuurders en de leden van het comité van toezicht aandeelhouder zijn van de vennootschap (6).

Luidens artikel 3, § 1, van de statuten heeft de vennootschap tot doel :

"1EDoor kredietverrichtingen op korte, halflange en lange termijn, de investeringen te bevorderen der provinciën, der gemeenten en der instellingen met gewestelijk karakter, evenals die van alle openbare instellingen, maatschappijen, verenigingen en instellingen die opgericht werden ter verwezenlijking van provinciale, gemeentelijke of gewestelijke doeleinden, en waaraan de provinciën, de gemeenten en de instellingen met gewestelijk karakter hun medewerking mogen verlenen.

2EDoor gepaste kredietverrichtingen de courante uitvoering van de begrotingen der provinciën, der gemeenten, der instellingen met gewestelijk karakter en van alle hierboven sub 1E vermelde instellingen, alsmede het gewoon beheer van hun exploitaties, regieën en ondernemingen te bevorderen".

(5)Artikel 1 van de statuten. Thans is de duur van de vennootschap onbepaald.

(6)De openbare instellingen die aandeelhouder waren op 18 november 1959 mogen dit blijven (zelfde bepaling).

.../...

Op die vereniging van lagere openbare besturen is indertijd noch de wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen (7), noch de thans vigerende wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales of de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing verklaard, doch krachtens artikel 1 van de wet van 16 april 1963 betreffende de controle op het Gemeentekrediet van België is de naamloze vennootschap Gemeentekrediet van België onderworpen aan de controlebevoegdheid van de Minister van Financiën en van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Luidens artikel 2 van dezelfde wet wordt

"het toezicht ... uitgeoefend door tussenkomst van twee
regeringscommissarissen, door de Koning benoemd op

(7) De oorspronkelijke statuten van het Gemeentekrediet werden net zoals de wijzigingen van 1919 en 1926 goedgekeurd bij koninklijk besluit overeenkomstig de vroegere bepalingen van het Wetboek van Koophandel. Daarentegen is de aanpassing van de statuten van het Gemeentekrediet aan het huidige vennootschapsrecht, waartoe de algemene vergadering van de aandeelhouders heeft besloten naar aanleiding van de verlenging van de vennootschap in 1959, niet voor goedkeuring voorgelegd aan de Koning. Het vervullen van die formaliteit, die door het gewijzigde Wetboek van Koophandel niet meer werd opgelegd, zou vereist zijn geweest indien de wet van 1 maart 1922 van toepassing was.

.../...

voordracht, respectievelijk van de Minister van Financiën en van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Het toezicht van de commissarissen is onbeperkt.

Zij worden opgeroepen voor de vergaderingen van de beheers- en controleorganen van de vennootschap en nemen er met raadgevende stem aan deel.

Ieder commissaris kan, binnen een termijn van drie vrije dagen, beroep instellen tegen de uitvoering van elke beslissing die hij strijdig acht, hetzij met de wet, hetzij met de statuten, hetzij met de belangen van de gemeenten, van de provinciën of van de Staat; deze termijn gaat in de dag van de vergadering waarop de beslissing genomen werd; het beroep is opschorsend.

Heeft de bevoegde Minister, binnen een termijn van vijftien vrije dagen ingaand dezelfde dag als de eerste termijn, geen uitspraak gedaan, dan zal de beslissing mogen uitgevoerd worden.

Vraagt de beheerraad van de vennootschap de spoedbehandeling, dan worden de in de twee voorgaande alinea's bepaalde termijnen respectievelijk verminderd tot één en tot acht dagen.

De emolumenten van de commissarissen worden door de Minister van Financiën vastgesteld, op advies van de beheerraad van de vennootschap en door deze laatste gedragen".

Het toezicht op het Gemeentekrediet dat door de wet van 16 april 1963 wordt ingesteld is niet beperkt tot het optreden van regeringscommissarissen. Artikel 3 van de eerdergenoemde wet bepaalt voorts dat "de voorwaarden en modaliteiten van de publieke uitgiften van obligaties en kasbons door de naamloze vennootschap "Gemeentekrediet van België" zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Minister van Financiën" die aan het Gemeentekrediet toestemming kan verlenen" af (te) wijken van de regels vastgesteld bij de samengeordende wetten

.../...

op de handelsvennootschappen inzake de uitgifte van obligaties door de naamloze vennootschappen".

2. De bijzondere aard van de naamloze vennootschap "Gemeentekrediet van België" komt tot uiting in het doel van de vennootschap, de hoedanigheid van de aandeelhouders en in de wijze waarop de Regering op de vennootschap toezicht uitoefent en rechtvaardigt dat die vennootschap niet zonder beperking wordt gelijkgesteld met een privaatrechtelijke handelsvennootschap (8). Derhalve zouden de afwijkingen van

(8) Voor nadere uitleg over het rechtskarakter van het Gemeentekrediet van België, zie Ligot J., *Le Crédit communal de Belgique est-il une autorité administrative, au sens de l'article 9 de la loi créant le Conseil d'Etat ?*, *Rev. adm.*, 1956, blz. 101 e.v., en de aangehaalde auteurs; voorts : Baudhuin F., *Code économique et financier, complément au tome premier* (1954), Brussel, Bruylant, 1964, blz. 631-647; Déom D., *Le statut juridique des entreprises publiques*, Brussel, Story-Scientia, 1990, nrs. 12, 97, 146 en 150; *Dictionnaire des services publics* (onder de directie van Jean Le Brun), Brussel, Oyez, 1978, blz. 42/1-42/6; Flamme M.A., *Le Crédit communal est-il une autorité administrative*, *R.I.S.A.*, 1956, blz. 153 e.v.; Mast A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 7e uitg., Gent-Leuven-Antwerpen-Brussel, Story-Scientia, 1977, blz. 86; Vandeputte R., Abraham J.P., Lempereur Cl., *Het Belgisch Financieuzen, Deel I, De Publieke Sektor*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1981, blz. 107-122;

de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen bedoeld in artikel 118 van het wetsontwerp, dat het heden onderzochte amendement wil opheffen, niet strijdig kunnen worden geacht met artikel 6 van de Grondwet of met een algemeen rechtsbeginsel dat wegens zijn plaats in de hiërarchie van de normen door de wetgever absoluut in acht zou moeten worden genomen.

3. De vraag of het verlagen van het aantal stemmen dat op de algemene vergadering vereist is om de statuten te wijzigen (artikel 70 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen) en om het doel van de vennootschap te wijzigen (artikel 70bis van dezelfde wetten) van respectievelijk drie vierde en vier vijfde van de stemmen tot twee derde van de stemmen geen afbreuk kan doen aan de bescherming van het belang van aandeelhouders die een minderheid zouden vormen, is een vraag die ter beoordeling staat van de wetgevende macht. Verondersteld wordt dat men bij het bestuderen van dit vraagstuk een klare kijk heeft op de huidige aandeelhoudersstructuur van het Gemeentekrediet.

Van Audenhove M., Le Crédit communal de Belgique, collection Sciences sociales, Crédit communal de Belgique, nr. 4, 1978, 89 blz.; Raad van State, arresten N.V. Armeal, nr. 15.068, van 7 december 1971 en p.v.b.a. Oswald Heck, nr. 24.551, van 29 juni 1984.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J. - J. STRYCKMANS.