

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

11 FEVRIER 1982

PROJET DE LOI

interprétative des articles 1^{er} et 4 de l'arrêté royal
n° 175 du 13 juin 1935 portant création d'un
institut de réescompte et de garantie

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES⁽¹⁾
PAR M. DIEGENANT

MESDAMES, MESSIEURS,

A. — Exposé du Ministre des Finances

L'Institut de Réescompte et de Garantie est issu d'un décret-loi du 13 juin 1935. A cette époque, le Gouvernement prit diverses mesures afin d'atténuer les effets néfastes de la grave crise économique qui avait sévi en Belgique comme ailleurs dans les années 30.

L'Institut de Réescompte et de Garantie dut alors intervenir en créant des mécanismes visant à permettre aux établissements de crédit de mobiliser certaines de leurs créances en vue de faire face aux retraits de dépôts auxquels ils étaient confrontés.

⁽¹⁾ Composition de la Commission :

Président : M. d'Alcantara.

A. — Membres : MM. d'Alcantara, Diegenant, Dupré, Joseph Michel, Van den Brande, Verhaegen, Wauthy. — Burgeon, Collart, André Cools, M^{me} Detiège, MM. Mangelschots, Mathot, Willockx. — Bril, Huylebroeck, Petitjean, Poswick, Sprockeels, Verberckmoes. — Desaeys, Schiltz. — Defosset.

B. — Suppléants : M. Coppieters, M^{mes} De Loore-Raeymaekers, Demeester-De Meyer, MM. Deneir, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Marc Olivier, M^{me} Smet. — MM. Coëme, Marcel Colla, Bob Cools, Marc Harmegnies, Yvon Harmegnies, Van Acker, Van der Biest, Van den Bossche. — Beysen, Fernand Colla, De Grève, Ducarme, Henrion, Kubla, Van de Velde. — Desseyn, Meyntjens, Vansteenkiste. — Clerfayt, Risopoulos.

Voir :

100 (1981-1982) N° 1.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

11 FEBRUARI 1982

WETSONTWERP

tot interpretatie van de artikelen 1 en 4 van
het koninklijk besluit n° 175 van 13 juni 1935
houdende oprichting van een herdiscontering- en
waarborginstituut

VERSLAG

NAMENS

DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DIEGENANT

DAMES EN HEREN,

A. — Uiteenzetting van de Minister van Financiën

Het Herdiscontering- en Waarborginstituut (H.W.I.) is ontstaan uit een besluitwet van 13 juni 1935. Te dien tijde trof de regering verschillende maatregelen om de noodlottige gevolgen van de hevige economische crisis der jaren dertig, die in België zoals elders gewoed had, te temperen.

Het H.W.I. diende op te treden door mechanismen op te zetten die de kredietinstellingen moesten in staat stellen bepaalde schuldvorderingen te mobiliseren om het hoofd te kunnen bieden aan de opvragingen van deposito's waarmee ze werden geconfronteerd.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer d'Alcantara.

A. — Leden : de heren d'Alcantara, Diegenant, Dupré, Joseph Michel, Van den Brande, Verhaegen, Wauthy. — Burgeon, Collart, André Cools, M^{me} Detiège, de heren Mangelschots, Mathot, Willockx. — Bril, Huylebroeck, Petitjean, Poswick, Sprockeels, Verberckmoes. — Desaeys, Schiltz. — Defosset.

B. — Plaatsvervangers : de heer Coppieters, M^{mes} De Loore-Raeymaekers, Demeester-De Meyer, de heren Deneir, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Marc Olivier, M^{me} Smet. — De heren Coëme, Marcel Colla, Bob Cools, Marc Harmegnies, Yvon Harmegnies, Van Acker, Van der Biest, Van den Bossche. — Beysen, Fernand Colla, De Grève, Ducarme, Henrion, Kubla, Van de Velde. — Desseyn, Meyntjens, Vansteenkiste. — Clerfayt, Risopoulos.

Zie :

100 (1981-1982) N° 1.

H. — 157.

L'Institut de Récompte et de Garantie est depuis sa création l'organisme auquel on a recours pour tirer une banque d'une situation difficile. Dès avant 1940, il a, en outre, décidé de rembourser tout ou partie des avoirs des déposants lorsque les banques ou les caisses d'épargne n'étaient plus à même d'honorer leurs engagements. C'est du reste en vue de permettre des interventions de ce type que la loi du 30 juin 1975 a prévu une augmentation du capital de l'Institut.

Une décision judiciaire récente a estimé que l'Institut ne pouvait s'autoriser de l'article 1^{er} de son statut organique, définissant son objet, pour intervenir en faveur des déposants.

Le présent projet vise à interpréter l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal n° 175 du 13 juin 1935, en ce sens qu'il donne à l'Institut la faculté d'intervenir au bénéfice de l'ensemble des déposants ou des détenteurs d'obligations ou de bons de caisse, ou de certaines catégories d'entre eux, afin de pallier, en tout ou en partie, les conséquences de la défaillance d'une banque ou d'une caisse d'épargne privée.

Il convient de rappeler que, depuis la création de l'Institut, les dispositions normatives de son statut organique ont toujours été interprétées en ce sens.

Dans son avis, le Conseil d'Etat pose également la question de savoir si le législateur peut interpréter un acte du pouvoir exécutif, en particulier lorsque, comme en l'espèce, cet acte a été pris sur base de pouvoirs spéciaux attribués au Roi. L'avis se réfère à plusieurs lois qui interprètent par voie d'autorité des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux ou de pouvoirs extraordinaires (voir Doc. n° 921/1 du 18 septembre 1981, p. 6, 4^e note en bas de page).

La loi du 4 mai 1936 (article unique, paragraphe 61) a confirmé toutes les dispositions de l'arrêté royal n° 175 qui a ainsi acquis force de loi.

B. — Discussion

Plusieurs membres approuvent de manière expresse l'objet du projet, à savoir éviter toute contestation concernant la faculté de l'Institut « d'intervenir au bénéfice des déposants et de pallier ainsi les conséquences de la défaillance d'une banque ou d'une caisse d'épargne privée ».

D'autres doutent qu'il soit opportun de recourir à une loi interprétative pour atteindre cet objectif.

Plusieurs membres demandent ce qu'il convient d'entendre très précisément par « (intervenir) au bénéfice de l'ensemble des déposants ou des détenteurs d'obligations ou de bons de caisse ou de certaines catégories d'entre eux ».

1) Loi interprétative ou modification de la loi?

Un membre pose les questions suivantes :

— Le législateur peut-il interpréter un acte du pouvoir exécutif, pris sur base de pouvoirs spéciaux attribués au Roi?

— Dans l'affirmative, le législateur peut-il intervenir dans une action judiciaire en cours et imposer sa propre interprétation avant que la Cour de Cassation ait pu se prononcer?

— La modification rétroactive de la loi n'est-elle pas en tout état de cause préférable à une loi interprétative?

Selon le gouvernement et certains membres, les arguments suivants plaident en faveur d'une loi interprétative :

— Le Conseil d'Etat estime « qu'il y a, en principe, matière à interprétation authentique, par le législateur, des articles 1^{er} et 4 de l'arrêté royal n° 175, sur base de l'article 28 de la Constitution » (Doc. Chambre n° 921/1 du 18 septembre 1981, p. 5, observations générales, I).

Sinds zijn stichting was het H.W.I. — en het is het ook gebleven — het organisme tot hetwelk men zich wendt om een bank vlot te maken wanneer ze in moeilijkheden verkeert. Reeds vóór 1940 is het Instituut overgegaan tot het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van deponenten, wanneer banken of spaarkassen niet in staat waren hun verbintenissen na te leven. Met het oog op dergelijke tussenkomsten voorzag de wet van 30 juni 1975 trouwens in een kapitaalverhoging van het Instituut.

Een recente gerechtelijke beslissing oordeelde dat de tussenkomsten van het Instituut ten gunste van de deponenten niet voorzien zijn in artikel 1 van het organiek statuut dat het doel van het H.W.I. omschrijft.

Onderhavig ontwerp strekt ertoe artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit n° 175 van 13 juni 1935 aldus te doen uitleggen dat het aan het Instituut de mogelijkheid geeft om op te treden ten voordele van de gezamenlijke of van bepaalde categorieën deponenten of houders van obligaties of kasbons, ten einde geheel of ten dele de gevolgen van het in gebreke blijven van een bank of privé-spaarkas te verhelpen.

Het zij nogmaals en uitdrukkelijk beklemtoond dat de normatieve beschikkingen van het organiek statuut sedert zijn oprichting steeds aldus werden geïnterpreteerd.

Tenslotte zij er nog op gewezen dat in het advies van de Raad van State de vraag wordt gesteld of de wetgever een handeling van de uitvoerende macht kan interpreteren, inzonderheid als die handeling — zoals in onderhavig wetsontwerp het geval is — vastgesteld is op grond van aan de Koning verleende bijzondere machten. Er weze meteen aan toegevoegd dat in hetzelfde advies wordt verwezen naar verscheidene wetten die een authentieke uitlegging geven aan koninklijke besluiten vastgesteld op grond van bijzondere of buitengewone machten (zie stuk n° 921/1, dd. 18 september 1981, blz. 6, voetnoot 4).

Al de beschikkingen van het koninklijk besluit n° 175 werden geconfirmeerd door de wet van 4 mei 1936 (enig artikel, paragraaf 61) waardoor dit besluit kracht van wet heeft.

B. — Bespreking

Meerdere leden stemmen uitdrukkelijk in met het doel van onderhavig wetsontwerp: verhinderen dat « de mogelijkheid van het H.W.I. om op te treden ten voordele van de deponenten en aldus te verhelpen aan de gevolgen van het in gebreke blijven van een bank of privé-spaarkas » wordt betwist.

Sommigen van hen betwijfelen nochtans of een interpretatieve wet daartoe het aangewezen middel is.

Voorts worden meerdere vragen gesteld i.v.m. de preciese draagwijdte van de hiernavolgende woorden van het enig artikel: « (optreden) ten voordele van de gezamenlijke of van bepaalde categorieën deponenten of houders van obligaties of kasbons ».

1) Een interpretatieve wet of een wetswijziging?

Een lid stelt volgende vragen :

— Is het wel aanvaardbaar dat de wetgever een handeling van de uitvoerende macht, die is vastgesteld op grond van aan de Koning verleende bijzondere machten, gaat uitleggen?

— Zo ja, is het dan geoorloofd dat de wetgever ingrijpt in een lopend rechtsgeding en aldus zijn eigen interpretatie opdringt alvorens het Hof Cassatie zich heeft uit te spreken gehad?

— Hoe dan ook, verdient een wetswijziging met terugwerkende kracht niet de voorkeur boven een interpretatieve wet?

Volgens de regering en sommige leden pleiten volgende argumenten ten gunste van een interpretatieve wet :

— Volgens de Raad van State « is er in beginsel stof voor authentieke uitlegging door de wetgever van de artikelen 1 en 4 van het koninklijk besluit n° 175, op grond van artikel 28 van de Grondwet » (Stuk Kamer n° 921/1, dd. 18 september 1981, blz. 5, algemene opmerkingen, I.).

— L'administration a également accordé la préférence à une loi interprétative; elle a en effet estimé que rien ne justifiait une modification de l'arrêté organique ni des statuts.

— La conception selon laquelle l'Institut de Réesc compte et de Garantie a la faculté d'intervenir en faveur des déposants s'est imposée et a été confirmée par les autorités publiques immédiatement après sa création. Le ministre des Finances a d'ailleurs toujours approuvé les diverses interventions de l'Institut au bénéfice des déposants. Seul l'arrêt rendu le 27 janvier 1981 par la Cour d'appel de Bruxelles a mis cette pratique en question.

— La préoccupation du Gouvernement est de prévenir toute contestation quant aux mesures que l'Institut de Réesc compte et de Garantie serait amené à prendre en faveur des déposants; dans la conjoncture actuelle, il peut en effet s'avérer à tout moment nécessaire de prendre d'urgence de telles mesures. C'est dans cet esprit, et notamment dans le souci « de préserver la confiance de l'épargne dans les dépôts effectués en Belgique dans la monnaie nationale » que le Gouvernement s'est vu contraint d'opter pour la voie interprétative.

Il faut enfin observer que c'est le Gouvernement précédent qui a choisi la voie interprétative, puisque le présent projet de loi a été relevé de caducité en vertu de la loi du 5 février 1982 portant diverses dérogations à l'article 1^{er} de la loi du 3 mars 1977 (*Moniteur belge* du 9 février 1982).

2) « *Intervention de l'Institut de Réesc compte et de garantie au bénéfice de l'ensemble des déposants ou des détenteurs d'obligations ou de bons de caisse, ou de certaines catégories d'entre eux* ».

Un membre émet les considérations suivantes :

— Aux termes du présent projet, l'intervention de l'Institut de Réesc compte et de Garantie vise à pallier « en tout ou en partie » (au bénéfice des déposants) la défaillance d'une banque ou d'une caisse d'épargne privée. Le projet ne garantit donc pas le remboursement intégral des avoirs (par exemple aux titulaires de comptes à vue). Ne faudrait-il pas soumettre le remboursement total ou partiel prévu par le présent projet à la condition contenue dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 175, qui n'autorise l'Institut à prêter son concours que « dans la mesure où l'intérêt général le rend désirable » ?

— En ce qui concerne l'intervention de l'I.R.G., ne convient-il pas de faire une distinction entre les titulaires de comptes à vue (comptes à vue qui entraînent la création d'argent) et les détenteurs de bons de caisse et d'obligations ?

— Les comptes à vue ne devraient-ils pas bénéficier de la garantie totale de l'I.R.G., quelle que soit la catégorie des déposants ?

Le Ministre des Finances fournit des éclaircissements suivants en ce qui concerne l'intervention de l'I.R.G. au bénéfice des déposants et des détenteurs de bons de caisse et d'obligations.

— Dans le cas de trois banques qui ont été mises en faillite entre 1976 et 1979, l'I.R.G. a accordé à certains déposants des avances garanties ou non sur leurs créances ou il leur a remboursé tout ou partie de leur avoir en se subrogeant à l'institution concernée.

— L'I.R.G. n'intervient au bénéfice des déposants qu'après que ceux-ci ont épuisé tous les moyens en vue d'obtenir le remboursement de leur avoir auprès de la banque intéressée. Les interventions de l'Institut sont dès lors très peu nombreuses.

— En cas d'intervention de l'I.R.G., il n'est fait aucune distinction entre les titulaires de comptes à vue et les détenteurs d'obligations ou de bons de caisse.

— De administratie verkoos een interpretatieve wet, want ze meende dat niets een wijziging van het organiek besluit en van de statuten van het Instituut rechtvaardigde.

— De opvatting dat het H.W.I. kon optreden ten gunste van deponenten werd reeds onmiddellijk na zijn oprichting gehuldigd en door de overheid bevestigd. Herhaaldelijk trad het in het verleden trouwens op ten gunste van deponenten en steeds werd dit door de toenmalige Minister van Financiën goedgekeurd. Alleen in het door het arrest van het Hof van Beroep van Brussel dd. 27 januari 1981 beslechte geschil heeft die handelwijze van het Instituut aanleiding tot tegenspraak gegeven.

— Het is er de Regering om te doen de maatregelen die het H.W.I. zou te treffen hebben ten voordele van deponenten in de toekomst voor iedere betwisting te behoeden; die maatregelen kunnen immers in de huidige conjunctuurstand op ieder ogenblik dringend noodzakelijk blijken. Vanuit die bezorgdheid, die mede te maken heeft met « het vertrouwen van het spaarwezen in deposito's in België en in de nationale munt belegd », is het dat de Regering zich genoodzaakt heeft gezien voor een interpretatieve weg te kiezen.

Tenslotte zij erop gewezen dat de interpretatieve weg gekozen werd door vorige Regering, aangezien onderhavig wetsontwerp van nietigheid werd ontheven op grond van de wet van 5 februari 1982 houdende verscheidene afwijkingen van artikel 1 van de wet van 3 maart 1977 (*Belgisch Staatsblad* van 9 februari 1982).

2) « *Optreden van het H.W.I. ten voordele van de gezamenlijke of van bepaalde categorieën deponenten of houders van obligaties of kasbons* ».

Een lid maakt volgende bedenkingen :

— Het optreden van het H.W.I. heeft volgens onderhavig ontwerp tot doel de gevolgen van het in gebreke blijven van een bank of een privé-spaarkas (ten voordele van de deponenten) « geheel of ten dele » te verhelpen. Een volledige terugbetaling (bij voorbeeld van de houders van zichtrekeningen) wordt dus niet gewaarborgd. Dient de « gehele of gedeeltelijke terugbetaling » waarvan melding wordt gemaakt in onderhavig wetsontwerp, niet te worden getoetst aan de voorwaarde die wordt gesteld in artikel 1 van het koninklijk besluit n° 175 en die de medewerking van het H.W.I. slechts toelaat « binnen de mate waarin het algemeen nut zulks wenselijk maakt » ?

— Moet, wat het optreden van het H.W.I. betreft, geen onderscheid worden gemaakt tussen de houders van zichtrekeningen (zichtrekeningen dit tot geldschepping leiden) enerzijds en de houders van kasbons en obligaties anderzijds ?

— Dienen de zichtrekeningen, ongeacht de categorie van deponenten, niet integraal te worden gewaarborgd door het H.W.I. ?

De Minister van Financiën verstrekt op zijn beurt volgende verduidelijkingen betreffende het optreden van het H.W.I. ten voordele van deponenten of houders van kasbons of obligaties.

— In het geval van drie tussen 1976 en 1979 failliet verklaarde banken heeft het H.W.I. aan sommige deponenten al dan niet gewaarborgde voorschotten op hun schuldvorderingen toegekend of hun tegoeden volledig of gedeeltelijk terugbetaald met inderdaadstelling ten opzichte van de betrokken instelling.

— Het H.W.I. treedt pas op ten voordele van deponenten, nadat zij bij de betrokken bank alle middelen hebben uitgeput met het oog op de terugbetaling van hun tegoeden. Het optreden van het Instituut wordt dus tot een minimum herleid.

— In geval van optreden van het H.W.I. wordt geen onderscheid gemaakt tussen de houders van zichtrekeningen, obligaties en kasbons.

— Il existe néanmoins une distinction en fonction de la catégorie des déposants (ou détenteurs d'obligations ou de bons de caisse). L'I.R.G. ne pourrait-il, par exemple, refuser son intervention dans le cas de comptes interbancaires? L'I.R.G. peut traiter les personnes physiques et les banques (il en existe plusieurs catégories) de manière différente, qu'il s'agisse de déposants ou de détenteurs d'obligations ou de bons de caisse, mais il ne fait aucune distinction entre les membres d'une même catégorie.

— L'I.R.G. entend offrir sa garantie aux petits épargnants. C'est à ces derniers, plutôt qu'aux établissements financiers qui sont essentiellement des investisseurs professionnels, que l'Institut souhaite garantir un remboursement maximum.

∴

Pour être complet, il convient de signaler qu'en réponse aux questions d'un membre, le Ministre des Finances a fourni les précisions suivantes au sujet du contrôle exercé sur place auprès des établissements privés de crédit. Ce contrôle présente actuellement deux aspects complémentaires; à savoir:

- le contrôle en vertu du pouvoir direct d'inspection dont la Commission bancaire est investie; ce contrôle est exercé soit par les inspecteurs de cette commission, soit, à la demande de celle-ci, par la Banque nationale;
- le contrôle permanent exercé par les réviseurs agréés. La loi anti-crise du 5 août 1978 a arrêté les principes d'un aménagement du contrôle révisoral, principes qui ont été développés dans la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires et qui sont appliqués aujourd'hui.

C. — Vote.

L'article unique du présent projet de loi est adopté à l'unanimité moins une abstention.

Le Rapporteur,
A. DIEGENANT.

Le Président,
A. d'ALCANTARA.

— Een onderscheid wordt daarentegen eventueel wel gemaakt naargelang de categorie van deponenten (of houders van obligaties en kasbons). Is het immers niet geoorloofd dat het H.W.I. eventueel zijn optreden weigert, wanneer het bijvoorbeeld interbancaire rekeningen betreft? Ongeacht of zij nu deponenten of houders van obligaties of kasbons zijn, kunnen natuurlijke personen en banken (dit zijn verschillende categorieën) door het H.W.I. eventueel verschillend worden behandeld. Binnen dezelfde categorie wordt iedereen evenwel op gelijke voet behandeld.

— Het H.W.I. wil een garantie zijn voor de kleine spaarder; ten bate van laatstgenoemde wil het een maximale terugbetaling nastreven, eerder dan ten bate van financiële instellingen die voornamelijk beroepsbeleggers zijn.

∴

Volledigheidshalve dient nog te worden aangestipt dat de Minister van Financiën, in antwoord op de vragen van een lid, volgende verduidelijkingen heeft verstrekt over het systeem van de controle ter plaatse bij de private kredietinstellingen. Dit systeem berust thans op twee complementaire technieken:

- enerzijds de directe inspectiebevoegdheid van de Bankcommissie uitgeoefend, hetzij door haar eigen inspecteurs, hetzij, op vraag van de commissie, door de Nationale Bank;
- anderzijds de bestendige controle langs de erkende revisoren. Met het oog op de aanpassing van de revisorale controle werden in de krisisset van 5 augustus 1978 reeds de beginselen tot wijziging vastgelegd, die achteraf in de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen volledig werden uitgewerkt en heden worden toegepast.

C. — Stemming.

Het enig artikel van onderhavig wetsontwerp wordt, op één onthouding na, eenparig goedgekeurd.

De Rapporteur,
A. DIEGENANT.

De Voorzitter,
A. d'ALCANTARA.