

(A)

(N° 12)

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 28 NOVEMBRE 1923

Rapport complémentaire de la Commission de l'Industrie et du Travail, chargée d'examiner les amendements relatifs au Projet de Loi sur le contrôle des entreprises d'Assurances sur la Vie.

(Voir les nos 78 (session de 1921-1922), 137 (session de 1922-1923), 7, 11 (session de 1923-1924) et les Ann. parl. du Sénat, séances des 20 et 21 novembre 1923.)

Présents : MM. DEMERUE, président; BAECK, BROECK, DE MEESTER, DEMOULIN, DUPRET, LOMBARD, RONGY, RUTTEN, SIMONIS, SOLAU et le chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM, rapporteur.

MADAME, MESSIEURS,

Conformément à la décision prise par le Sénat en séance du mercredi 21 novembre, votre Commission a examiné les amendements déposés au Projet de Loi sur le contrôle des assurances-vie.

Aux amendements de MM. Magnette et consorts, de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck, et du Gouvernement, est venue se joindre une série d'amendements, déposés à la dernière heure par l'honorable M. Digneffe. Ces derniers amendements ne faisaient que refléter les idées que leur auteur avait défendues à deux reprises différentes en Commission, idées qui n'avaient pas été partagées par elle, et qu'il a développées au Sénat à la séance du mardi 20 novembre.

Comme ces amendements ont pour objet une toute autre conception du rôle que la Commission de contrôle aurait à jouer, qu'en conséquence ils touchent au principe même de la loi, nous croyons ne pouvoir mieux faire que de nous en occuper au début même de ce troisième rapport sur la question.

Ces amendements concernent les articles 2, 3, 4, 5, 6, 17, 21 et 22 du projet.

L'honorable M. Digneffe considère le rôle de la Commission de contrôle sous une autre forme que le projet : la Commission, selon lui, n'aurait qu'à rassembler en un volume spécial tous les documents émanant des sociétés, non seulement les bilans et compte de profits et pertes, mais les prospectus, tracts de propagande ainsi que les divers documents énoncés à

l'article 3 et qui doivent être fournis pour obtenir l'autorisation de fonctionner en Belgique. Ces documents, ainsi réunis pour toutes les entreprises d'assurance, pourront être consultés par les spécialistes et le public et suffiraient pour mettre celui-ci en garde contre les sociétés dont les bases sont mal étudiées.

On lui a fait observer, — notamment M. le Ministre de l'Industrie et du Travail et votre rapporteur, — que si ce système marque un progrès sur la situation actuelle, le contrôle proposé serait insuffisant ; ce que le projet veut réaliser, c'est un contrôle sérieux, donnant toute garantie aux assurés. Actuellement ils n'ont aucune garantie ; or, le public doit être protégé contre sa propre ignorance et contre les agissements peu scrupuleux d'un certain nombre d'agents. Seul le projet leur donnera les garanties indispensables et les propositions de l'honorable M. Digneffe ne lui permettraient pas de se reconnaître au milieu de tous ces documents et éléments que le grand nombre de comprendrait pas.

Au surplus, en supprimant le paragraphe 3 de l'article 3, l'honorable M. Digneffe enlève au projet sa grande utilité : l'exigence de l'équivalence entre les prestations. Cet aspect de la question ayant été longuement développé dans l'Exposé des motifs, dans le premier rapport et dans mon discours au Sénat, je crois ne plus devoir insister.

Le vote ayant été demandé, l'amendement de M. Digneffe est rejeté par dix voix contre une. Le rejet de l'amendement à l'article 2 entraîne le rejet des amendements aux autres articles cités, vu que ceux-ci n'en constituaient que des corollaires ou des conséquences.

A ce même article 2, MM. Ronvaux et Van Roosbroeck proposaient d'admettre les sociétés coopératives au même titre que les sociétés anonymes ou les mutuelles, comme entreprises d'assurances sur la vie.

Les auteurs, appuyés par l'honorable M. Lombard, font valoir le grand développement pris au cours des dernières années surtout, par les coopératives, les services rendus au public et les facilités pour elles de se plier à toutes les circonstances. Du reste, ils admettent toutes les conditions que l'on croira devoir leur prescrire, et notamment toutes celles inscrites dans le projet.

On leur fait remarquer que les coopératives ne sont pas exclues puisqu'elles peuvent prendre la forme de la mutualité, du moment qu'elles ne font pas de l'assurance un objet de commerce et qu'elles se bornent à assurer leurs membres seulement. Ce qui ne peut se concevoir, c'est la société coopérative faisant de l'assurance sur la vie une entreprise commerciale, s'adressant à des personnes étrangères à la coopérative ; en ce cas, elles ne présentent pas les garanties suffisantes au point de vue du capital, de la responsabilité des administrateurs, de la publicité du bilan, etc.

Il ne s'agit nullement de frapper les coopératives, mais si on les autorisait à fonctionner au même titre que les deux autres formes de sociétés admises par le projet, elles sortiraient de leur rôle.

Au surplus, les conditions que les auteurs admettraient ne seraient autres que les conditions exigées des sociétés anonymes ; en réalité, elles prendraient alors la forme de la société anonyme ; mieux vaut le dire clairement et écarter la dénomination coopérative pour une société qui serait, en réalité, selon les cas, une société anonyme ou une société mutuelle.

Au vote, la proposition est rejetée par six voix contre cinq.

Article 3. — Ici se place un amendement de M. Digneffe qui, n'admettant pas le règlement de contrôle, rejette de l'article tout ce qui s'y rapporte. Cet amendement est retiré par son auteur à la suite du vote sur l'article 2.

Au 7^o cependant, le Gouvernement, par l'organe du Ministre de l'Industrie et du Travail, examinera la possibilité d'atténuer la rigueur de la disposition.

Article 4. — M. Digneffe propose la modification suivante : « La Commission constate simplement que le dépôt des pièces a été effectué, mais ne donne pas son avis. » — L'amendement est retiré.

L'amendement de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck donne lieu à une discussion au point de vue de la publication au *Moniteur*. La Commission est d'accord pour éviter qu'une société soit avantagée au détriment de l'autre ; il faut cependant écarter la possibilité de retarder la mise en vigueur de la loi, par le fait qu'une société n'adresse sa demande que tardivement. Cet article doit être mis en concordance avec les articles 37, 38 et 39 qui ont rapport aux délais. L'honorable Ministre s'engage à présenter un texte qui donne satisfaction à ces desiderata ; les sociétés auront six mois pour présenter leur demande d'agrément, la Commission aura un délai suffisant pour examiner ces demandes, et la publication au *Moniteur* se fera en une fois pour toutes les demandes régulièrement introduites. Pour les demandes subséquentes, la publication aura lieu tous les mois dans l'ordre des demandes.

Quant au paragraphe 2 de l'amendement, il est rejeté, la Commission estimant que le public doit savoir si une société fonctionne sur des bases sérieuses ou non. Toute autre solution irait à l'encontre d'un contrôle bien organisé.

Articles 5 et 6. — Les amendements de M. Digneffe tombent par suite du vote sur l'article 2.

Il en est de même de l'amendement de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck à l'article 6.

Article 7. — M. Digneffe voudrait, par amendement, voir supprimer le paragraphe 2 où il est question de gérance.

Il lui est répondu qu'il n'est pas interdit, dans les mutuelles, de payer les administrateurs, préposés et agents de la société ; mais on ne peut admettre que, sous forme de mutuelle, il se crée à côté et sous les auspices de la société-mère, une filiale qui, elle, s'adresse au public en général. La mutuelle doit se restreindre à assurer ses membres uniquement et ne peut étendre ses opérations aux personnes étrangères à la société. Ce qu'elle ne peut faire directement, elle ne peut le faire indirectement par le canal d'une entreprise de gérance. Ce serait tourner la loi et cela il faut l'empêcher. C'est le but du paragraphe 2.

Au vote, l'amendement est rejeté et l'article voté tel que le projet le propose.

Article 8. — Un amendement de M. Digneffe tend à supprimer le paragraphe 2, c'est-à-dire la disposition interdisant de stipuler des avantages particuliers au profit des fondateurs ou d'un groupe d'associés.

La Commission est d'avis que la mutuelle étant un groupement créé dans un but de bienfaisance, il fallait maintenir la stipulation du paragraphe 2 ; les raisons données dans l'Exposé des motifs et dans le rapport ont paru décisives.

Le Gouvernement propose un amendement à l'article 8 afin de permettre le fonctionnement de mutuelles à but restreint. C'est une suggestion de la Commission, lors de l'examen du premier projet.

L'amendement est admis.

Article 14. — M. Digneffe propose de supprimer la première condition mise au fonctionnement d'une société étrangère en Belgique et relative à la réciprocité ; il est d'avis que les sociétés étrangères ont rendu de réels services à nos compatriotes et que leur concurrence est nécessaire au développement des sociétés belges ; il est partisan du libre échange complet en cette matière et il estime que la réciprocité ne sera d'aucune utilité pour les sociétés belges.

Des membres sont d'un avis contraire et toutes les lois sociales ont toujours admis la réciprocité ; il est indispensable de laisser cette arme entre les mains du Gouvernement quand il négocie avec les pays étrangers.

La Commission se met finalement d'accord sur un moyen terme et l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail examinera la possibilité de donner satisfaction aux idées émises, par la rédaction d'un texte qu'il soumettra au Sénat.

Article 16. — L'amendement de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck tend à fixer le montant du cautionnement.

On leur fait remarquer que cette fixation est impossible, vu qu'il faut tenir compte, dans chaque cas particulier, de circonstances spéciales très variables, d'après les sociétés, non seulement au moment de la demande d'agrément, mais au cours de l'existence de la société ; il y a comme éléments principaux : le montant du capital, les réserves mathématiques, le nombre de membres assurés, la stabilité des entreprises, etc. Mettre toutes les sociétés sur le même pied est chose impossible : si pour les unes le cautionnement de 100,000 francs est trop élevé, pour les autres il serait insuffisant.

Se rendant à ces raisons, les auteurs retirent leur amendement.

Des membres sont d'avis que le 2^o de l'article 16 est inutile, puisque les réserves mathématiques constituent la contre-partie des engagements.

Il leur est répondu que le cautionnement est affecté par privilège à la liquidation des opérations d'assurance, c'est-à-dire avant paiement de toutes autres créances en cas de déconfiture ; c'est une précaution de plus en faveur des assurés. Dans ces conditions, l'article est adopté tel qu'il est rédigé au projet.

Article 17. — L'amendement de M. Digneffe est retiré par son auteur, celui-ci ayant reconnu que la rédaction du paragraphe 1^{er} a la même portée que celle de l'article du projet et, quant au paragraphe 2, cette stipulation est déjà exigée par les stipulations de l'article 3.

L'amendement de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck a été écarté, après discussion, la Commission estimant que l'indication des placements financiers est chose trop délicate pour être inscrite *ne variatur* dans un texte de loi. Les circonstances sont trop variables, tel placement excellent aujourd'hui peut être désastreux dans un délai rapproché. Il faut, en cette matière, laisser l'initiative aux administrateurs, surveillés par la Commission de contrôle, et ne pas engager la responsabilité de l'État.

M. le Ministre examinera du reste s'il n'y a pas lieu de donner quelques indications à la Commission de contrôle.

Article 21. — L'amendement de MM. Ronvaux et Van Roosbroeck a pour but de créer une Commission plus nombreuse.

Le Gouvernement s'y oppose, estimant que neuf membres sont suffisants pour organiser un contrôle sérieux ; il faut se méfier des commissions trop nombreuses où la responsabilité s'éparpille sur un trop grand nombre

et ce qu'il faut surtout éviter, c'est l'immixtion de la politique dans cette Commission; or, l'introduction de six parlementaires aurait cette fatale conséquence.

Il est d'avis que la suggestion de M. Digneffe, énoncée dans le paragraphe 1^{er} de son amendement, à l'article 21, peut être admise; de cette manière, la Commission en serait composée de trois fonctionnaires, trois directeurs de sociétés et trois actuaire, de telle façon qu'une même société n'ait pas deux de ses représentants à la Commission. Le Ministre présentera un texte en ce sens au Sénat.

La Commission se rallie à cette solution.

Article 22. — La Commission écarte le tarif minimum, ce qui constituerait une intrusion dans la gestion de la société et engagerait la responsabilité financière de l'État. Les auteurs retirent leur amendement.

Article 23. — Se rendant aux raisons que certaines sociétés étrangères ont fait valoir et qui avaient frappé votre rapporteur, le Gouvernement a déposé un amendement, afin d'atténuer la rigueur des stipulations de l'article 23. L'honorable Ministre s'en expliquera en séance publique.

La Commission adhère à l'amendement proposé.

Article 25. — M. Ronvaux retire son amendement; les mots « à concurrence du » ayant toujours été compris dans le sens de : « au maximum ».

Pour le surplus, l'honorable membre obtient satisfaction : les frais, d'après le projet, étant mis à charge des sociétés au prorata de leur importance et de leurs opérations, etc.

Article 28. — M. Digneffe a déposé, à cet article, un amendement tendant à sauvegarder les droits des autres créanciers.

La Commission estime que la rédaction de l'article du projet ne leur nuit en rien, vu que la loi sur la faillite reste applicable, si la société fait de mauvaises affaires.

Après ces explications, l'amendement est retiré.

Article 30. — MM. Ronvaux et Van Roosbroeck voudraient, par leur amendement, organiser une commission d'appel.

Le Gouvernement ne peut accepter cet amendement : la commission d'appel est, du reste, inutile vu que la Commission de contrôle ne donne qu'un avis; or, on ne peut aller en appel que contre une décision. Le rôle de la Commission consiste à donner un avis; le Ministre ensuite examine le cas et s'entoure de tous les renseignements désirables avant de se prononcer; rien n'empêche les intéressés de faire valoir leurs arguments à l'appui de leur défense; ils ont donc toutes les garanties désirables et ce qui se passe en matière d'agrément de sociétés d'assurance contre les accidents du travail prouve que les abus ne sont guère à craindre. Au surplus, si le Ministre se trompe, il y a le droit d'interpellation qui reste entier et dont un député se servira, incontestablement, en cas d'abus constaté.

La Commission rejette l'amendement.

Article 35. — A cet article se place l'amendement de MM. Magnette et consorts, ainsi qu'un amendement de M. Digneffe, qui voudrait supprimer l'article en son entier, tandis que les premiers désireraient maintenir le fonctionnement d'une société déterminée.

La Commission estime que la forme tontinière ne garantissant pas l'équivalence des prestations est une forme qu'on ne peut admettre en matière d'assurances sur la vie ; elle favorise les uns, peu nombreux, au détriment des autres, constituant la grande masse. Il y a lieu de protéger le public et de lui éviter les déceptions les plus pénibles. La Commission rejette en conséquence l'amendement radical de M. Digneffe.

Quant à l'amendement de MM. Magnette et consorts, brillamment défendu par son auteur, la question se pose de savoir si l'on peut admettre des exceptions à la loi de l'équivalence des prestations. Entrer dans cette voie, présente de graves dangers et met en péril tout le projet de loi ; admettre des exceptions, c'est énerver le contrôle et le rendre illusoire. Aussi votre Commission est-elle d'avis qu'on ne peut admettre aucune exception pour l'avenir.

Quant aux sociétés existantes sous cette forme et qui ne sont, paraît-il, qu'au nombre de deux, une discussion approfondie surgit à ce sujet entre l'auteur principal de l'amendement, le Ministre de l'Industrie et du Travail, le rapporteur et divers membres. Il est donné connaissance du fonctionnement d'une des sociétés en question et de l'examen des chiffres de rentes qu'elle peut allouer de la seizième à la quarantième année, il résulte que les avantages qu'elles donnent ne sont guère supérieurs aux rentes de la Caisse générale d'épargne et de retraite, avec cette différence que cette dernière accepte les versements à capital réservé, tandis que la société en vue déclare le capital inaliénable. Dans ces conditions, mieux vaudrait pour cette société se constituer en société de retraite et modifier ses statuts en ce sens.

L'auteur de l'amendement s'engage à examiner la question à ce point de vue, pour la discussion au Sénat, et l'honorable Ministre de l'Industrie et du Travail examinera le point de savoir si l'on peut admettre une exception en leur faveur, en ce qui concerne les membres affiliés jusqu'à ce jour ; il ne pourrait être question pour elles d'admettre de nouveaux membres sous les mêmes conditions et ces sociétés devraient s'engager à se transformer en mutuelles de retraite telles que le prévoit le projet en discussion,

Sous ces réserves, l'amendement est momentanément retiré par son auteur principal.

Article 40. — L'amendement est retiré.

Article 43. — M. Digneffe voudrait un rapport annuel. L'honorable Ministre croit pouvoir lui donner satisfaction, à condition que ce rapport soit bref et succinct et ne constitue pas tout un volume.

La Commission étant arrivée au bout de sa tâche, après une séance de plus de quatre heures, et ayant ainsi déblayé le terrain, exprime le vœu que le Sénat se ralliant à sa manière de voir, pourra sans retard et sans nouveaux incidents, voter le projet tel qu'il sort de ses délibérations.

Le Rapporteur,
Chevalier DE GHELLINCK D'ELSEGHEM.

Le Président,
ARTHUR. DEMERBE.