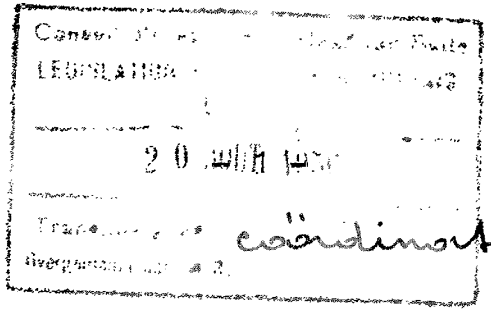
VVV.



L.5360/1/V.

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 3e augustus 1956 door de Minister van Middenstand verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de erkenning der professionele- en interprofessionele kassen gelast met de uitvoering van de wet van 30 juni 1956", heeft de 7e augustus 1956 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 3 août 1956, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'agréation des Caisses professionnelles ou interprofessionnelles chargées de l'exécution de la loi du 30 juin 1956", a donné le 7 août 1956 l'avis suivant :

Verzocht van advies te dienen binnen drie dagen, beperkt de Raad van State zich tot het naar voren brengen van de volgende opmerkingen .

\+

\+ +

Voorafgaande opmerking.

Naar luid van de wet doet het voorrecht van de verzekerden op de voor de reserves bestemde goederen, geen afbreuk aan de rechten door derden verkregen vóór de bekendmaking van de bij toepassing van artikel 7 van de wet genomen koninklijke besluiten. Aangezien het ontwerp één van deze koninklijke besluiten is, ware het gewenst nader te bepalen of de dag der bekendmaking al dan niet de datum zal zijn te rekenen waarvan de rechten van derden niet langer vóór het voorrecht der verzekerden zullen gaan.

\+

\+ +

Opschrift en aanhef.

Het opschrift van het ontwerp zou beter gesteld zijn als volgt :

"Koninklijk besluit betreffende de erkenning der professionele en interprofessionele kassen opgericht met het oog op de uitvoering van de wet van 30 juni 1956".

.../...

Het eerste lid der inleiding dient te worden aangevuld met de woorden "inzonderheid op de artikelen 7 en 12".

Het derde en het vierde lid behoren te worden versmolten tot één enkel lid dat dan zou luiden als volgt :

"Op de voordracht van Onze Minister van Middenstand en op het advies van Onze in raad vergaderde Ministers".

\+

\+ \+

Artikel 1.

1. Naar de wetgever in de loop van de parlementaire voorbereiding te kennen heeft gegeven, zullen de professionele of interprofessionele kassen door de Koning niet worden erkend dan indien zij als vereniging zonder winstoogmerk zijn opgericht.

Door van de kassen alleen te eisen dat zij onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk zijn opgericht, laat het ontwerp aan die kassen de keus tussen twee zeer uiteenlopende mogelijkheden.

Volgens de eerste zouden de aangesloten zelfstandigen allen vennoten zijn en zouden de wederzijdse rechten en verplichtingen der vennoten en der verenigingen zonder winstoogmerk (betaling der premiën tegen uitkering der renten) rechtstreeks voortvloeien uit één en hetzelfde contract, het maatschappelijk verdrag, dat dus mede de verzekeringspolis zou omvatten.

.../...

Volgens de tweede zou de vereniging zonder winstoogmerk uit een beperkt aantal vennoten (al dan niet zelfstandigen) bestaan, en zouden de statuten der vereniging, veel korter dan in het eerste geval, geen verzekeringscontract insluiten en zich beperken tot de mededeling dat de vereniging ten doel heeft met de wet van 30 juni 1956 overeenstemmende verzekeringscontracten af te sluiten. Naast de vennoten zou de vereniging ook aangeslotenen kennen die in werkelijkheid gewone cliënten zouden zijn. Rechten en verplichtingen van de aangeslotenen en van de vereniging zonder winstoogmerk zouden hier voortvloeien uit evenzoveel individuële verzekeringscontracten, die niet noodzakelijk dezelfde moeten zijn, als zij maar de wet nakomen.

Doordat hij de betrokken instellingen een zodanige keus laat, beantwoordt de tekst van het ontwerp niet aan de bedoelingen van de Regering, die, naar de gemachtigde ambtenaar formeel heeft verklaard, de tweede oplossing verplicht wenst te stellen. De in artikel 1, 1°, vervatte vereiste behoort bijgevolg nader te worden omschreven.

Al is het systeem waaraan de Regering de voorkeur geeft, geoorloofd, toch is er een risico aan verbonden; het eist van de vennoten niet dat zij zelfstandige arbeiders zouden zijn, met het gevolg dat het particuliere verzekeraars gemakkelijker zal vallen zich met wettelijke verzekering in te laten, terwijl toch zodanige inmenging formeel is verboden door de wetgever, voor wie een maatschappelijk werk zoals de wet van 30 juni 1956 zelfs niet onrechtstreeks tot verrijking van handelaars mag leiden.

.../...

2. Met de regel dat "de Koning bepaalt onder welke voorwaarden de erkenning wordt toegestaan en ingetrokken"(artikel 7, tweede lid), laat de wet de Regering toe even strikte als menigvuldige voorwaarden op te leggen, doch staat zij haar niet toe het erkennen der kassen aan het souverein en discretionair oordeel van de Minister over te laten. Dit lijkt trouwens de opvatting te zijn van de Regering, aangezien de Minister van Middenstand in de Senaat heeft verklaard :

"Ik verzoek U machtiging te verlenen tot het erkennen van welke kas ook, die aan de van de professionele en interprofessionele kassen strikt gevergde voorwaarden zou voldoen"(Hand. Sen. 5 juni 1956, blz. 1266).

Wanneer het ontwerp stelt, dat de Koning de verzoekende vereniging zonder winstoogmerk maar zal erkennen mits dezer statuten door de Minister zijn goedgekeurd (artikel 1, 2°),wordt de wet niet in acht genomen, doordat het aldaar verkozen systeem van gebonden bevoegdheid vervangen wordt door een op discretionaire macht gesteund systeem.

Het ontwerp zou zelf nauwkeurig moeten aangeven welke vereisten de kassen dienen te vervullen en, met name, moeten voorschrijven welke bepalingen in hun statuten moeten, en welke er niet mogen in worden opgenomen.

.../...

Artikel 1, 5°.

Luidens artikel 1, 5°, moeten de professionele of interprofessionele pensioenkassen voor zelfstandige arbeiders, om erkend te worden onder meer de verbintenis aangaan zich aan het door de Minister van Middenstand ingesteld toezicht te onderwerpen, hem alle inlichtingen te verstrekken die hij nuttig acht en de tarieven en de regels van berekening en van plaatsing van de wiskundige reserves en van het reservefonds, zoals ze door de Koning zullen worden vastgesteld, te eerbiedigen.

In zoverre deze kassen reeds ingevolge andere wettelijke of reglementaire bepalingen hiertoe verplicht zijn, beschikt de Koning over voldoende macht om deze verplichtingen te doen naleven; hij kan immers, naar luid van artikel 10 van het ontwerp, de erkenning herroepen "wanneer de erkende verzekeringsinstellingen zich niet richten naar de wettelijke en reglementaire beschikkingen ter zake of wanneer hun financieel beleid niet meer de nodige waarborgen biedt"; in dit geval is het derhalve overbodig van de genoemde pensioenkassen te eisen, dat zij zich daartoe uitdrukkelijk en vooraf zouden verbinden.

In zoverre in deze bepaling verplichtingen worden bedoeld welke door geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling zijn voorgeschreven, gaat het niet op deze door een eenzijdige belofte vanwege de betrokken pensioenkassen te doen ontstaan; zij dienen integendeel door uitdrukkelijke reglementaire voorschriften te worden opgelegd.

.../...

Artikelen 7, 10, derde lid, en 12.

Wanneer de voorlopige erkenning van rechtswege ophoudt (artikel 7), of wanneer de Koning aan de kas die de wet niet nakomt of die in een financieel slechte toestand verkeert, tijd laat "om zich in regel te stellen", of wanneer tenslotte de kas afstand heeft gedaan van haar erkenning "neemt de Minister, -naar het ontwerp voorschrijft - de nodige maatregelen tot vrijwaring van de rechten der aangeslotenen en der rentebegunstigden".

Door op die wijze aan de Minister in zekere mate bevoegdheid van bestuur ten aanzien van de professionele en interprofessionele kassen te verlenen, gaat het ontwerp in tegen de letter en tegen de principes van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, volgens welke het bestuur dezer verenigingen alleen van maatschappelijke lichamen en van de rechterlijke macht kan afhangen, en waarvan de geest door de rechtsleer als volgt is uitgelegd. "En un mot, l'esprit de la loi du 27 juin 1921 a été de donner à l'association sans but lucratif le moins de contact possible avec le gouvernement (Travaux préparatoires, Pasinomie, 1921, p.366, col. 2), et d'élargir au maximum le champ de l'action judiciaire. Effacement de l'autorité gouvernementale au profit des tribunaux, qui sont à l'abri des passions politiques (Travaux préparatoires, Pasinomie, p. 370, col. 1), telle est la caractéristique essentielle de cette grande loi de liberté. On a estimé qu'il fallait mettre le plus possible l'association sans but lucratif "à l'abri de l'action des autorités publiques qui subissent le flux et le reflux de l'opinion publique, qui n'ont pas, pour juger, l'atmosphère sereine de l'autorité judiciaire et dont les décisions changeantes peuvent laisser planer l'incertitude sur le sort des institutions soumises à leur tutelle"(Ibiden, p. 366, col.2"; De Page, Traité élémentaire de droit civil belge, Tome 1er, Livre II, Titre V, chap. IV, nº 517, p. 581).

Deze beginselen komen trouwens nog sterker tot uiting in de wet van 30 juni 1956; tijdens de parlementaire voorbereiding daarvan werd opnieuw op de onafhankelijkheid der instellingen voor wettelijke verzekering gewezen, in de volgende termen :

"De Hoge Raad (van de Middenstand) stelt als conditio sine qua non, het beginsel van het vrij beheer voorop; daaruit volgt dat de werking van het regime zal worden toevertrouwd aan op te richten of bestaande instellingen, ontstaan uit het privaat initiatief" (Verslag Kamercomm. 1954-1955. Doc.Kam., nr 281, nr 9, blz 13).

"Zoals blijkt uit de tekst van het ontwerp, laat het ministerie van Middenstand zich slechts weinig in met het beheer van het stelsel. De enige rol welke het is toebedeeld ligt in het toezicht op het beheer der verrichtingen inzake wettelijke verzekering en inzake vastlegging der coëfficiënten welke dienen toegepast bij schommeling van het indexcijfer der kleinhandelsprijzen" (Verslag Kamercomm. 1954-1955, Doc. Kam. nr 281, nr 9, blz 32).

Per slot ligt de enige bevoegdheid van de Regering, als de erkenning eenmaal aan een vereniging zonder winstoogmerk is verleend, in het intrekken daarvan, en is het recht van toezicht op het financieel beleid der vereniging, dat de wet (artikel 7) aan de Koningg toekent, niets meer dan een enquête- en informatiebevoegdheid waarover de Regering met het oog op de intrekking behoort te beschikken.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 9, derde lid.

Artikel 9, derde lid, zou aan duidelijkheid winnen indien de uitdrukking "... getekend door de aanvragers ..." vervangen werd door "... getekend door de personen die volgens de statuten met het beheer van de instelling belast zijn"...".

\+ + +

Artikel 10.

Wanneer de erkende vereniging zonder winstoogmerk de wet niet naleeft of wanneer zijin een financieel slechte toestand verkeert, trekt de Koning de gegeven erkenning in; hij kan echter volgens het ontwerp "een uitstel van ten hoogste 1 jaar toestaan om zich in regel te stellen".

Deze tegemoetkoming zal niet verhinderen, dat de rechterlijke macht, op verzoek van een vennoot, van een belanghebbend derde of van het openbaar ministerie, de vereniging zonder winstoogmerk overeenkomstig artikel 18 van de wet van 27 juni 1921 kan ontbinden.

\+

\+ +

Artikelen 10 en 11.

Krachtens artikel 10 van het ontwerp zal de Koning de erkenning welke hij op grond van artikel 6 aan een bepaalde verzekeringsinstelling heeft toegekend herroepen, namelijk wanneer deze verzekeringsinstelling zich niet richt naar de wettelijke en reglementaire bepalingen terzake of haar financieel beleid niet meer de nodige waarborgen biedt. Luidens artikel 11 zal diezelfde erkenning worden ingetrokken indien de betrokken

.../...

verzekeringsinstelling op een gegeven ogenblik in de aldaar omschreven omstandigheden het getal van tienduizend aangeslotenen niet meer bereikt.

Daar de herroeping en de intrekking van erkenning waarvan sprake in deze beide artikelen dezelfde rechtsgevolgen hebben, is het verkeerd voor deze identieke beslissingen twee verschillende benamingen te bezigen.

Artikel 11.

Naar luid van artikel 1, laatste lid, "zijn de professionele of interprofessionele kassen, die opgericht werden teneinde voor hun leden of voor hun rechthebbenden een rust- en overlevingspensioen te voorzien en die regelmatig gedurende één jaar, vóór de inwerkingtreding van de wet van 30 juni 1956, werkzaam zijn geweest, vrijgesteld, om hun erkenning te bekomen, van de te vervullen voorwaarden, vermeld bij het ten 4° van dit artikel". Deze kassen moeten dus op het tijdstip der erkenning niet ten minste tienduizend aangesloten leden tellen.

Indien, zoals de gemachtigde van de Regering heeft verklaard, het bepaalde in artikel 11 op de in artikel 1, laatste lid, bedoelde kassen niet mag worden toegepast, zou dit voorbehoud in artikel 11 uitdrukkelijk moeten worden gemaakt.

\+

\+ \+ .../...

Artikel 13.

1. Waar het ontwerp voorschrijft, dat schuldvorderingen en schulden van een kas worden overgedragen aan een andere, dat haar reserves op deze laatste overgaan en dat haar winsten aan het Solidariteits- en Waarborgfonds worden gestort, wordt het lot van het gehele maatschappelijke actief en van het grootste gedeelte van het passief geregeld. Het ontwerp organiseert dus de vereffening van de vereniging zonder winstoogmerk en overtreedt van 1921, waarvan de artikelen 19 en volgende deze vereffening behandelen.

Artikel 13 van het ontwerp moet derhalve worden geschrapt.

Zoals reeds gezegd is de Regering in werkelijkheid uitsluitend bevoegd om onder bepaalde voorwaarden de erkenning van de vereniging zonder winstoogmerk toe te staan of in te trekken en hangt het lot van de vereniging zonder winstoogmerk, waarvan de erkenning wordt ingetrokken, niet langer van haar af maar van de statuten, van het gemeen recht en van de wet van 1921, dit is van de algemene vergadering, van de vereffenaars en van de rechterlijke macht.

Wenst de Regering dus bijzondere regelen voor de vereffening te stellen, dan moet zij er zich toe beperken deze op te leggen als vereisten voor de erkenning en te eisen dat zij in de statuten worden opgenomen.

.../...

2. Maar de in artikel 13 voorgeschreven bijzondere regelen voor de vereffening zouden, zelfs al verloren zij het reglementair karakter dat het ontwerp hun wederrechtelijk toekent, nog vatbaar blijven voor kritiek, ondat zij onvolledig zijn : de regeling geldt alleen bepaalde schuldeisers, de verzekerden, met verwaarlozing van de gewone schuldeisers.

Deze leemte is des te bedenkelijker ondat uit de vereffening bij "overdracht" de grootste gevaren voor deze laatsten voortspruiten. Waar reserves en winsten in andere handen overgaan,verdwijnt spoedig het hele maatschappelijk actief zodat de gewone schuleisers de algemene waarborg verliezen, welke het vermogen van hun schuldenaars voor hen uitmaakt (artikelen 7 en 8 van de Hypotheekwet).

3. Indien aan de in artikel 13 gestelde regelen het reglementair karakter dat,zoals men weet,onwettig is, wordt ontnomen, zodat zij nog slechts statutaire regelen zijn, behoren ze verschillend te zijn naargelang de vereniging zonder winstoogmerk al dan niet de wettelijke verzekering als enig maatschappelijk doel heeft.

Wanneer men weet dat de "vereffening" van een vereniging zonder winstoogmerk slechts een gevolg is van haar "ontbinding", dan moet, als de vereniging zonder winstoogmerk de wettelijke verzekering als enig maatschappelijk doel heeft, uit het wegvallen van haar erkenning haar ontbinding volgen; de statuten zouden dit moeten bepalen alvorens terzake van vereffening bijzondere regelen te stellen, welke, zoals men weet, zullen worden toegepast door vereffenaars die overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 onder het toezicht van de gerechtelijke overheid zullen optreden.

.../...

In dit verband kan het ontwerp de vereniging zonder winstoogmerk er niet toe verplichten in haar statuten te bepalen, dat de winsten zullen gestort worden aan het Solidariteits- en Waarborgfonds "vanaf het sluiten der overdrachtsverrichtingen", want de wet van 27 juni 1921 (artikel 24) verbiedt een bestemming te geven aan het actief alvorens het passief is vereffend.

Is daarentegen de wettelijke verzekering niet de enige activiteit van de vereniging zonder winstoogmerk, dan zal het wegvallen van haar erkenning niet tot ontbinding leiden. Waar geen ontbinding is, is geen vereffening mogelijk. De regelen van artikel 13 zullen dan ook geen "vereffeningsregelen" zijn in de zin van de artikelen 19 en volgende van de wet van 27 juni 1921, maar gewone statutaire bepalingen in welker uitvoering niet door de vereffenaars of door de rechterlijke macht, maar wel door de beheerders moet worden voorzien.

Als de vereniging niet vereffend is, vindt de in artikel 24 van de wet van 27 juni 1921 gestelde regel geen toepassing en kan de winst hier in het Solidariteitsfonds worden gestort zodra de overdrachtsverrichtingen zijn beëindigd.

4. Het ontwerp maakt nodeloos een onderscheid tussen enerzijds, "het aandeel der aangeslotenen in het actief van de instelling" (de wiskundige reserves van de contracten waarbij zich nog geen risico heeft voorgedaan) en, anderzijds, de "wiskundige reserves van de renten waarvan de uitbetaling nog aan gang is"; de twee delen van het maatschappelijk actief, die beide aan een andere kas zouden worden overgedragen, vormen juist de "totale wiskundige reserves" van de verzekeringsinstelling.

Het gaat hier tenslotte eigenlijk niet om de overdracht van "reserves", wat een abstract en boekhoudkundig begrip is, maar om de overdracht van voor de reserves bestemde concrete goederen, waarop de verzekerden een voorrecht hebben.

Het ontwerp zou dus alleen moeten voorschrijven dat de maatschappelijke statuten dienen te voorzien in de overdracht van de "waarden die de totale wiskundige reserves" van de verzekeringsinstelling vertegenwoordigen.

5. "Reserves" is echter, zoals men weet, geen rechtsbegrip maar een boekhoudingsbegrip. Reserves zijn immers het gedeelte van het boekhoudkundig passief, dat de toekomstige verbintenissen van de verzekeraar vertegenwoordigt. De bestemming van enig goed voor de reserves is een eigenschap welke de boekhouding eraan kan geven en ontnemen. Met andere woorden, waarden vertegenwoordigen alleen dan reserves voor zover de verzekeraar er in zijn boekhouding, op geheime, eenzijdige en discretionaire wijze deze bestemming aan geeft.

Alleen zij dus, die over de boekhouding beschikken, kunnen uitmaken welke goederen in het maatschappelijk vermogen tot de reserves behoren : met name de beheerders en, bij ontbinding, de vereffenaars. De verzekerden echter, die nochtans op grond van de wet een voorrecht op deze goederen hebben, en de andere schuldeisers van de vereniging zonder winstoogmerk kunnen dit niet. Het is hier dus de plaats om op te merken, dat het bestaan van dit voorrecht, hoewel krachtens de wet van de bij de Hypotheekwet opgelegde inschrijving vrijgesteld, een koninklijk besluit noodzakelijk maakt, dat alle betrokkenen in staat stelt uit te maken welke goederen er door bezwaard worden en de reserves vormen.

6. Wanneer de financieel slechte toestand tot het intrekken van de erkenning heeft geleid, op een ogenblik dus waarop slecht geïnvesteerde reserves niet langer volledig de toekomstige verplichtingen van de vereniging zonder winstoogmerk vertegenwoordigen, kunnen de door de aangesloten aangeduide kassen de voorgestelde overdracht weigeren. In het algemeen trouwens betekent de weigering van een kas om op een verzoek om overdracht in te gaan, een niet licht op te lossen moeilijkheid.

7. In dit verband moge nog worden opgemerkt, dat het de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, in strijd met wat artikel 13 bepaalt, vrijstaat de overdracht welke het ontwerp haar ambtshalve oplegt, te weigeren.

Invité à donner son avis dans le délai de trois jours, le Conseil d'État se borne aux observations suivantes.

\+

\+ +

Observation préliminaire.

En vertu de la loi, le privilège des assurés sur les biens affectés aux réserves ne porte pas préjudice aux droits acquis par les tiers antérieurement à la publication des arrêtés royaux pris en application de l'article 7 de la loi. Comme le présent projet est un de ces arrêtés royaux, il serait désirable de préciser si le jour de sa publication constituera oui ou non la date à partir de laquelle les droits des tiers ne primeront plus le privilège des assurés.

\+

\+ +

Intitulé et préambule.

L'intitulé du projet serait mieux rédigé ainsi qu'il suit :

" Arrêté royal relatif à l'agréation des caisses professionnelles et interprofessionnelles créées aux fins de l'exécution de la loi du 30 juin 1956".

./.

L'alinéa ler du préambule devrait être complété par les mots "notamment les articles 7 et 12;".

Les alinéas 3 et 4 devraient être fusionnés en un seul alinéa ainsi libellé :

" Sur la proposition de Notre Ministre des Classes moyennes et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en conseil,".

+

\+ +

Article ler.

1. Conformément à la volonté du législateur exprimée au cours des travaux parlementaires, les caisses professionnelles ou interprofessionnelles ne seront agréées par le Roi qu'à la condition de prendre la forme d'associations sans but lucratif.

Mais en se bornant à imposer aux caisses de se constituer en associations sans but lucratif, le projet leur laisse le choix entre deux solutions extrêmement différentes.

Selon la première, les travailleurs indépendants affiliés seront tous des associés et les droits et obligations réciproques des associés et de l'association sans but lucratif (paiement des primes contre paiement des rentes) naîtront directement d'un contrat unique, le pacte social, qui contiendra donc la police d'assurance.

Selon la seconde solution, l'association sans but lucratif sera constituée d'un nombre restreint d'associés (qui seront ou ne seront pas des travailleurs in-

./.

dépendants), et ses statuts, beaucoup plus brefs que dans le premier cas, ne contiendront pas de contrat d'assurance et se borneront à dire que l'association a pour objet de conclure des contrats d'assurance légale conformes à la loi du 30 juin 1956. A côté des associés, l'on trouvera donc les affiliés qui seront en réalité de simples clients. Et les droits et obligations des affiliés et de l'association sans but lucratif naîtront de multiples contrats d'assurance individuels qui ne seront pas nécessairement identiques, du moment qu'ils respectent la loi.

Le texte du projet, en laissant un tel choix aux organismes intéressés, ne répond pas aux intentions du Gouvernement dont la volonté, formellement exprimée par le fonctionnaire délégué, est de leur imposer la seconde solution. La condition contenue dans l'article 1er, 1°, devrait donc être précisée.

Le système choisi par le Gouvernement, quoique licite, comporte un risque; il n'impose pas aux associés d'être des travailleurs indépendants. Il permettra plus facilement aux assureurs privés de s'immiscer dans l'assurance légale, alors que pareille immixtion fut formellement proscrite par le législateur, pour lequel une oeuvre sociale comme la loi du 30 juin 1956 ne peut avoir pour effet même indirect, d'enrichir des commerçants.

2. En décidant que "le Roi fixe les conditions d'octroi et de retrait de l'agréation" (article 7, alinéa 2), la loi permet au Gouvernement d'imposer des conditions aussi strictes que multiples, mais ne lui permet pas de laisser l'agréation des caisses à l'appréciation souveraine et discrétionnaire du Ministre. Telle semble bien

./.

être d'ailleurs l'opinion du Gouvernement puisque le Ministre des Classes moyennes déclara au Sénat : "Je vous "demande d'autoriser l'agréation de toute caisse qui ré- "pondra aux conditions strictes imposées aux caisses pro- "fessionnelles et interprofessionnelles" (Ann. Sén. 5.6.1956, p. 1266).

En prescrivant que le Roi n'agréera l'association sans but lucratif requérante qu'à la condition que le Ministre ait approuvé les statuts de celle-ci, le projet (article 1er, 2°) ne respecte pas la loi puisqu'il substitue au système de compétence liée choisi par elle, un système de pouvoir discrétionnaire.

Le projet devrait énoncer lui-même de manière précise les conditions auxquelles les caisses doivent satisfaire et notamment les dispositions qui doivent ou ne peuvent figurer dans leurs statuts.

Article 1er, 5°.

Aux termes de l'article 1er, 5°, les caisses professionnelles ou interprofessionnelles de pension pour travailleurs indépendants, pour être agréées, doivent notamment s'engager à se soumettre au contrôle établi par le Ministre des Classes moyennes, à lui fournir toutes informations qu'il jugerait utiles et à respecter les tarifs et les règles de calcul et de placement des réserves mathématiques et du fonds des réserves, tels qu'ils seront établis par le Roi.

Dans la mesure où ces caisses se sont déjà vu imposer les mêmes obligations par d'autres dispositions légales ou réglementaires, le Roi détient un pouvoir

./.

suffisant pour les faire respecter; suivant l'article 10 du projet, il peut, en effet, révoquer l'agréation "lorsque les organismes assureurs agréés ne se conforment pas aux dispositions légales et réglementaires en la matière, ou lorsque leur gestion financière n'offre plus les garanties nécessaires"; dans pareil cas, il est dès lors superflu d'exiger que les caisses de pension prennent préalablement et expressément des engagements de l'espèce.

Dans la mesure où la disposition vise des obligations qui ne sont imposées par aucun texte légal ou réglementaire, il ne se concevrait guère que celles-ci pussent résulter d'une promesse unilatérale de la part des caisses de pension intéressées; elles devraient, au contraire, être imposées par des prescriptions réglementaires expresses.

Articles 7, 10, alinéa 3, et 12.

Quand l'agréation provisoire cesse de plein droit (article 7), ou quand le Roi laisse à la caisse qui ne respecte pas la loi ou dont la situation financière est mauvaise, le temps de se mettre en règle, ou quand enfin la caisse a renoncé à son agréation, le projet prescrit que "le Ministre prend les mesures propres à sauvegarder les intérêts des affiliés et des bénéficiaires de rentes".

En donnant ainsi au Ministre un certain pouvoir d'administration des caisses professionnelles et interprofessionnelles, le projet viole la lettre et les principes de la loi du 27 juin 1921 relative aux associations sans but lucratif, en vertu de laquelle l'administration de ces associations ne peut dépendre que des organes sociaux et du pouvoir judiciaire, et dont l'esprit est ainsi décrit

./.

par la doctrine. "En un mot, l'esprit de la loi du 27 juin 1921 a été de donner à l'association sans but lucratif le moins de contact possible avec le gouvernement (Travaux préparatoires, Pasinomie, 1921, p. 366, col. 2), et d'élargir au maximum le champ de l'action judiciaire. Effacement de l'autorité gouvernementale au profit des tribunaux, qui sont à l'abri des passions politiques (Travaux préparatoires, Pasinomie, p. 370, col. 1), telle est la caractéristique essentielle de cette grande loi de liberté. On a estimé qu'il fallait mettre le plus possible l'association sans but lucratif "à l'abri de l'action des autorités publiques "qui subissent le flux et le reflux de l'opinion publique, "qui n'ont pas, pour juger, l'atmosphère sereine de l'au-"torité judiciaire et dont les décisions changeantes peu-"vent laisser planer l'incertitude sur le sort des insti-"tutions soumises à leur tutelle (Ibidem, p. 366, col. 2; De Page, Traité élémentaire de droit civil belge, Tome 1er, Livre II, Titre V, chap. IV, n° 517, p. 581).

Ces principes se trouvent d'ailleurs renforcés par la loi du 30 juin 1956 dont les travaux préparatoires affirmèrent de leur côté l'indépendance des organismes d'assurance légale dans les termes suivants :
"Le conseil (supérieur des Classes moyennes) pose comme condition sine qua non le principe de la gestion libre; ceci implique que le fonctionnement du régime sera confié à des institutions nées de l'initiative privée, à créer ou existantes" (Rapp. Comm. Ch. 1954-55, Doc. n° 281, n° 9, p. 13)."Ainsi qu'il ressort du texte du projet, le Ministèr des Classes moyennes n'intervient que peu dans la gestion du régime. Le seul rôle qui lui soit imparti réside dans le contrôle de la gestion des opérations d'assurance légale et dans la fixation des coefficients à appliquer en cas de fluctuation de l'index des prix de détail" (Rapp. Comm. Ch. 1954-55, Doc. Ch. n° 281, n° 9, p. 32).

./.

En définitive, une fois l'agréation accordée à une association sans but lucratif, le seul pouvoir du Gouvernement consiste dans le retrait de cette agréation; quant au droit de contrôle que la loi (article 7) donne au Ministre sur la gestion financière de l'association, il n'est qu'un pouvoir d'enquête et d'information nécessaire au Gouvernement pour se servir de son pouvoir de retrait.

\+

\+ \+

Article 9, alinéa 3.

L'article 9, alinéa 3, gagnerait en précision si le membre de phrase "... signés par les requérants" était remplacé par ".... signés par les personnes qui sont statutairement chargées de la gestion de l'organisme".

\+

\+ \+

Article 10.

Lorsque l'association sans but lucratif ne respecte pas la loi ou lorsque sa situation financière est mauvaise, le Roi révoquera l'agréation qu'il lui avait donnée mais il peut toutefois, selon le projet, lui accorder un délai d'un an au plus pour se mettre en règle.

Cette mesure bienveillante n'empêchera nullement le pouvoir judiciaire de dissoudre cette association sans but lucratif à la demande d'un associé, d'un tiers intéressé ou du ministère public conformément à l'article 18

./.

de la loi du 27 juin 1921.

\+

\+ \+

Articles 10 et 11.

D'après l'article 10 du projet, l'agréation accordée par le Roi en vertu de l'article 6 à un organisme assureur déterminé, sera révoquée par lui, notamment lorsque cet organisme ne se conforme pas aux dispositions légales et réglementaires en la matière, ou lorsque sa gestion financière n'offre plus les garanties nécessaires. Suivant l'article 11, la même agréation sera retirée si à un moment donné, et dans les conditions prévues par cet article, l'effectif de l'organisme assureur intéressé n'atteint plus le nombre de 10.000 affiliés.

Etant donné que la révocation et le retrait de l'agréation, dont il est question dans les articles précités emportent les mêmes effets juridiques, il est erroné de réserver à des sanctions identiques deux appellations distinctes.

Article 11.

Aux termes de l'article 1er, dernier alinéa, "les caisses professionnelles ou interprofessionnelles qui se sont constituées afin de servir à leurs membres et à leurs ayants droit une pension de retraite et de survie et qui ont régulièrement fonctionné pendant un an avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 1956 sont dispensées, pour obtenir leur agréation, de la condition

./.

prévue au 4° du présent article". Ces caisses ne doivent donc pas compter, au moment de l'agréation, un effectif de 10.000 affiliés au moins.

Si le Gouvernement, comme l'a affirmé le fonctionnaire délégué, entend exclure les caisses visées à l'article 1er, dernier alinéa, de l'application de l'article 11, il importe que cette réserve soit formulée à l'article 11, de manière expresse.

\+ + +

Article 13.

1. En imposant la cession des créances et des dettes d'une caisse à une autre, et en imposant le transfert de ses réserves à celle-ci et la remise de ses bénéfices au Fonds de solidarité et de garantie, le projet règle le sort de tout l'actif social et de la plus grande partie du passif. Il organise donc la liquidation de l'association sans but lucratif et ne respecte pas la loi de 1921 dont les articles 19 et suivants sont consacrés à cette liquidation.

L'article 13 du projet devrait donc être supprimé.

En réalité, comme on le sait, le seul pouvoir du Gouvernement est d'accorder ou de retirer dans certaines conditions, l'agréation des associations sans but lucratif, et le sort de l'association sans but lucratif dont l'agréation vient à disparaître, ne dépend plus de lui mais des statuts, du droit commun et de la loi de 1921, c'est-à-dire de l'assemblée générale, des liquidateurs et du pouvoir judiciaire.

C'est pourquoi, si le Gouvernement désire des règles particulières de liquidation, il doit se borner à en faire une condition de l'agréation et exiger qu'elles soient dans les statuts.

./.

2. Mais les règles particulières de liquidation prévues par l'article 13, même si elles perdaient le caractère réglementaire que le projet leur donne illégalement, resteraient critiquables car, incomplètes, elles ne règlent le sort que de certains créanciers : les assurés, et ne se préoccupent pas de celui des créanciers ordinaires.

Cette lacune est d'autant plus grave que la liquidation par "transfert" fait courir à ceux-ci les plus grands dangers puisque, réserves et bénéfices changeant de mains, tout l'actif social disparaît rapidement, et que les créanciers ordinaires perdent ainsi le gage général que constituent pour tout créancier les biens de son débiteur (articles 7 et 8 de la loi hypothécaire).

3. A supposer que les règles de l'article 13 perdent leur caractère réglementaire dont on connaît l'illégalité, et ne constituent que des règles statutaires, elles devraient être différentes selon que l'association sans but lucratif a ou non pour objet social unique l'assurance légale.

Sachant en effet que la "liquidation" d'une association sans but lucratif n'est qu'une conséquence de sa "dissolution", si l'association sans but lucratif a l'assurance légale pour seul objet social, la disparition de son agréation doit entraîner sa dissolution, et les statuts devraient le prévoir avant d'imposer des règles particulières de liquidation qui seront, on le sait, appliquées par des liquidateurs soumis au contrôle du pouvoir judiciaire, conformément à la loi du 27 juin 1921.

../.

A cet égard, le projet ne pourrait contraindre les associations sans but lucratif à stipuler dans leurs statuts que les bénéfices seront versés au Fonds de solidarité et de garantie "dès la clôture des opérations de transfert" parce que la loi du 27 juin 1921 (article 24) interdit d'affecter l'actif social avant d'acquitter le passif.

Au contraire, si l'assurance légale n'est pas la seule activité de l'association sans but lucratif envisagée, la disparition de son agréation n'entraînera pas sa dissolution. N'étant pas dissoute, elle ne peut être liquidée; et les règles de l'article 13 seront donc non pas des règles de "liquidation" au sens des articles 19 et suivants de la loi du 27 juin 1921, mais des stipulations statutaires ordinaires dont l'exécution appartiendra non pas à des liquidateurs et au pouvoir judiciaire, mais aux administrateurs.

A cet égard, l'association n'étant pas liquidée, la règle de liquidation de l'article 24 de la loi du 27 juin 1921 n'est pas applicable et le bénéfice peut être ici versé au Fonds de solidarité dès la clôture des opérations de transfert.

4. Le projet distingue inutilement, d'une part, "la part des affiliés dans l'actif de l'organisme" (qui désigne les réserves mathématiques des contrats où le risque ne s'est pas encore produit) et, d'autre part, les "réserves mathématiques des rentes en cours de paiement", puisque les deux parties de l'actif social qui seraient toutes deux transférées à une autre caisse constituent les "réserves mathématiques globales" de l'organisme assureur.

./.

Il s'agit d'ailleurs enfin, à proprement parler, non pas du transfert des "réserves", notion abstraite et comptable, mais du transfert des biens concrets qui sont affectés aux réserves et sur lesquels les assurés ont un privilège.

Le projet devrait donc se borner à prescrire que les statuts sociaux devront prévoir le transfert des "valeurs représentatives des réserves mathématiques globales".

5. Mais la notion de "réserves" est, on le sait, de nature non pas juridique, mais comptable. Elles sont, en effet, la partie du passif comptable qui représente les engagements futurs de l'assureur. L'affectation aux réserves d'un bien quelconque est une qualité dont la comptabilité peut revêtir ce bien et dont elle peut le dépouiller. En d'autres termes, les valeurs représentatives des réserves ne deviennent telles que par l'effet d'une affectation comptable, secrète, unilatérale et discrétionnaire de l'assureur.

Aussi, les seules personnes qui peuvent distinguer dans le patrimoine social quels sont les biens affectés aux réserves, sont celles qui disposent de la comptabilité; ce sont les administrateurs et, en cas de dissolution, les liquidateurs. Mais les assurés, à qui la loi donne pourtant un privilège sur ces biens, et les autres créanciers de l'association sans but lucratif ne le peuvent pas. Il n'est donc pas trop tôt pour remarquer que l'existence de ce privilège, bien que la loi l'ait dispensé de l'inscription prévue par la loi hypothécaire, exige qu'un arrêté royal permette à tous les intéressés de reconnaître

./.

les biens qui en sont grevés et qui constituent les réserves.

6. Lorsque la mauvaise situation financière a provoqué la révocation de l'agréation, c'est-à-dire à un moment où les réserves mal investies ne représentent plus complètement les engagements futurs de l'association sans but lucratif, les caisses désignées par les affiliés pourront refuser le transfert proposé. D'une manière générale d'ailleurs, le refus opposé par une caisse à une demande de transfert crée une difficulté difficile à résoudre.

7. A cet égard enfin, contrairement au texte de l'article 13, il est loisible à la Caisse générale d'épargne et de retraite de refuser le transfert que le projet lui impose d'office.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. COYETTE, raadsheer van State, voorzitter
Messieurs: conseiller d'Etat, président

G. HOLOYE, raadsheren van State,
K. MEES, conseillers d'Etat,

R. DECKMYN, griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. MEES. Het verslag werd uitgebracht door de HH. ROMBAUT en GROMMEN, substituten.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. DECKMYN.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. MEES. Le rapport a été présenté par MM. ROMBAUT et GROMMEN, substituts.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. COYETTE.