

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.455/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 maart 2001 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 mei 1985 tot toepassing op de voorzorgsinstellingen van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen", heeft op 27 maart 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.455/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 26 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 mai 1985 concernant l'application aux institutions de prévoyance de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances", a donné le 27 mars 2001 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Cet avant-projet vise à prolonger le délai accordé à certaines personnes morales de droit public quant à l'obligation de créer un fonds de pensions ou de souscrire une assurance de groupe.

L'article 2, § 3, 6° de la loi du 9 juillet 1975 (...) vise, entre autres, les institutions de prévoyance créées au sein des personnes morales de droit public soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, également dénommées entreprises publiques.

Cette disposition, modifiée par la loi-programme du 12 décembre 1997 portant des dispositions diverses, oblige les entreprises publiques ainsi définies à créer un fonds de pensions ou à souscrire une assurance de groupe.

Selon l'exposé des motifs de cette loi-programme, la disposition précitée s'applique aux entreprises publiques "dans laquelle existe un régime de pensions en faveur du personnel ou des dirigeants d'entreprise (que celui-ci soit provisionné ou financé par les frais généraux)".

Toutefois, certaines entreprises publiques bénéficient d'une dotation spéciale et distincte des pouvoirs publics, calculée en fonction de la charge de leurs pensions, ou reçoivent une dotation globale qui tient compte (de) cette charge. La justification donnée dans l'exposé des motifs de la loi-programme du 12 décembre 1997 ne semble donc pas concerner de tels cas.

.../...

Cependant, il n'est pas certain que de telles entreprises peuvent être dispensées de l'obligation de créer un fonds de pensions (ou de souscrire une assurance de groupe), sur base de la rédaction actuelle de l'article 2, § 3, 6° de la loi du 9 juillet 1975. Pour plus de sécurité juridique, il convient de clarifier cet article via une modification de la loi du 9 juillet 1975 (voir par exemple l'article 63 du projet de loi sur les pensions complémentaires).

En application des articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 7 mai 2000 précité, les entreprises publiques ont jusqu'au 1er septembre 2001 pour créer un fonds de pensions ou souscrire une assurance de groupe.

Ce délai risque d'expirer avant la modification de l'article 2, § 3, 6°. Il y a donc lieu de prolonger d'urgence ce délai".

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in essentie toe een bepaalde categorie van voorzorgsinstellingen tijdelijk vrij te stellen van de verplichting om een pensioenfonds op te richten of om een groepsverzekering tot stand te brengen.

Daartoe wordt de regeling aangevuld die inzake de aanvragen om toelating ten aanzien van de voorzorgsinstellingen is vervat in de artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 14 mei 1985 tot toepassing op de voorzorgsinstellingen, van de wet van 9 juli 1975 betreffende de controle der verzekeringsondernemingen.

Die aanvulling heeft als uitgangspunt het gegeven dat de voorzorgsinstellingen die worden omschreven in het ontworpen artikel 19, § 3, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 14 mei 1985 (artikel 1 van het

.../...

ontwerp) - zij het tijdelijk - worden vrijgesteld van de toepassing van de wet van 9 juli 1975 (ontworpen artikel 20, § 6, zoals artikel 2 van het ontwerp dat in het koninklijk besluit van 14 mei 1985 beoogt in te voegen) en dat de uiterste, krachtens de vermelde wet vastgestelde datum waarop de voorzorgsinstellingen een pensioenfonds moeten hebben opgericht of een groepsverzekering moeten hebben tot stand gebracht, wordt verschoven, wat de in het ontworpen artikel 19, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 14 mei 1985 omschreven categorie van voorzorgsinstellingen betreft.

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet welke wetsbepaling de Koning machtigt om van de toepassing van de wet van 9 juli 1975 vrij te stellen.

Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat de stellers zich daarvoor beroepen op het bepaalde in artikel 2, § 3, 6°, van de wet van 9 juli 1975 dat luidt :

"Bij het verstrijken van een termijn van drie jaar, te rekenen van de inwerkingtreding van dit artikel, zijn de bepalingen van deze wet, binnen de perken van de bijzondere regels en modaliteiten door de Koning vast te stellen, van toepassing op :

1° ...;

(...)

6° de voorzorgsinstellingen opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of van een onderlinge verzekeringsvereniging, wier hoofd-

.../...

bedrijvigheid erin bestaat een pensioen op te bouwen voor het personeel of de bestuurders van één of meerdere private ondernemingen (...), of van één of meerdere publiekrechtelijke rechtspersonen, en de verzorgingsinstellingen die met datzelfde doel zijn opgericht binnen een private onderneming of in de schoot van een publiekrechtelijke rechtspersoon, onderworpen aan de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen".

4. Uit de aangehaalde wetsbepaling valt af te leiden dat de wet, bij het verstrijken van de door haar vastgestelde termijn, toepasselijk is op de verzorgingsinstellingen, zoals die onder 6° van artikel 2, § 3, van de wet, worden omschreven, en dat het, binnen het aldus door de wetgever zelf vastgestelde toepassingsgebied, aan de Koning wordt overgelaten "bijzondere regels" en "modaliteiten" te bepalen.

Aannemen dat die "bijzondere regels" en "modaliteiten" zo ver zouden strekken dat zij voor de Koning ook de bevoegdheid zouden insluiten om vrijstelling van de toepassing van de wet te verlenen aan bepaalde categorieën van verzorgingsinstellingen valt, bij gebreke van duidelijke indicatie in dat verband door de wetgever, bezwaarlijk te billijken en lijkt bovendien niet in overeenstemming te brengen met artikel 108 van de Grondwet dat de Koning verbiedt de wetten te "schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te (...) verlenen".

.../...

Het valt volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, evenmin als een zaak van "bijzondere regels" of "modaliteiten" te beschouwen wanneer de Koning, voor de toepassing van de wet, een onderscheid tussen categorieën van verzorgingsinstellingen zou invoeren - zoals in het ontwerp gebeurt - dat niet kan worden ingepast in de algemene omschrijving van de verzorgingsinstellingen in het aangehaalde artikel 2, § 3, 6°, van de wet, en evenmin blijkt dat dergelijk onderscheid de wetgever voor ogen zou hebben gestaan.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat - in de huidige stand van de wetgeving - ernstig valt te betwijfelen of het ontwerp doorgang kan vinden zonder in strijd te komen met de wet van 9 juli 1975.

Mochten de stellers van het ontwerp desondanks van oordeel zijn 's Konings bevoegdheid terzake te kunnen gronden op een daarvoor in aanmerking komende wetsbepaling, dan doen zij er goed aan de ontworpen regeling te voorzien van een uitgewerkt verslag aan de Koning waarin die bevoegdheid wordt verduidelijkt.

De in dit advies geformuleerde opmerkingen lijken de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel van die aard te zijn dat hij het passend acht af te zien van een verder onderzoek van het ontwerp.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"Cet avant-projet vise à prolonger le délai accordé à certaines personnes morales de droit public quant à l'obligation de créer un fonds de pensions ou de souscrire une assurance de groupe.

L'article 2, § 3, 6° de la loi du 9 juillet 1975 (...) vise, entre autres, les institutions de prévoyance créées au sein des personnes morales de droit public soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, également dénommées entreprises publiques.

Cette disposition, modifiée par la loi-programme du 12 décembre 1997 portant des dispositions diverses, oblige les entreprises publiques ainsi définies à créer un fonds de pensions ou à souscrire une assurance de groupe.

Selon l'exposé des motifs de cette loi-programme, la disposition précitée s'applique aux entreprises publiques "dans laquelle existe un régime de pensions en faveur du personnel ou des dirigeants d'entreprise (que celui-ci soit provisionné ou financé par les frais généraux)".

Toutefois, certaines entreprises publiques bénéficient d'une dotation spéciale et distincte des pouvoirs publics, calculée en fonction de la charge de leurs pensions, ou reçoivent une dotation globale qui tient compte (de) cette charge. La justification donnée dans l'exposé des motifs de la loi-programme du 12 décembre 1997 ne semble donc pas concerner de tels cas.

Cependant, il n'est pas certain que de telles entreprises peuvent être dispensées de l'obligation de créer un fonds de pensions (ou de souscrire une assu-

.../...

rance de groupe), sur base de la rédaction actuelle de l'article 2, § 3, 6° de la loi du 9 juillet 1975. Pour plus de sécurité juridique, il convient de clarifier cet article via une modification de la loi du 9 juillet 1975 (voir par exemple l'article 63 du projet de loi sur les pensions complémentaires).

En application des articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 7 mai 2000 précité, les entreprises publiques ont jusqu'au 1er septembre 2001 pour créer un fonds de pensions ou souscrire une assurance de groupe.

Ce délai risque d'expirer avant la modification de l'article 2, § 3, 6°. Il y a donc lieu de prolonger d'urgence ce délai".

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend essentiellement dispenser temporairement une catégorie déterminée d'institutions de prévoyance de l'obligation de créer un fonds de pensions ou de souscrire une assurance de groupe.

A cet effet, le projet complète le règlement concernant les requêtes d'agrément auquel sont soumises les institutions de prévoyance en vertu des articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 14 mai 1985 concernant l'application aux institutions de prévoyance, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

Le texte qui sera ajouté part du principe que les institutions de prévoyance définies à l'article 19, § 3, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 14 mai 1985 précité (article 1er du projet) sont dispensées - fût-ce de manière temporaire - de l'application de la loi du 9 juillet 1975 (article 20, § 6, en projet, que l'article 2 du projet entend insérer dans l'arrêté royal du 14 mai 1985) et que la

.../...

date limite, fixée en vertu de la loi susmentionnée, à laquelle les institutions de prévoyance doivent avoir créé un fonds de pensions ou souscrit une assurance de groupe, est différée en ce qui concerne la catégorie d'institutions de prévoyance définie à l'article 19, § 3, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 14 mai 1985.

3. Le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas quelle disposition légale habilite le Roi à accorder une dispense de l'application de la loi du 9 juillet 1975.

Il résulte du premier alinéa du préambule du projet que, pour ce faire, les auteurs du projet se fondent sur l'article 2, § 3, 6°, de la loi du 9 juillet 1975, qui s'énonce comme suit :

"A l'expiration d'un délai de trois ans à partir de l'entrée en vigueur du présent article, les dispositions de la présente loi seront d'application dans la mesure des règles et modalités spéciales à fixer par le Roi :

1° ...;

(...)

6° aux institutions de prévoyance constituées sous la forme d'une association sans but lucratif ou d'une association d'assurances mutuelles, ayant pour activité principale la constitution d'une pension pour le personnel ou les dirigeants d'une ou de plusieurs entreprises privées (...), ou d'une ou de plusieurs personnes morales de droit public, et les institutions de prévoyance créées dans le même but au sein d'une entreprise privée ou d'une personne morale de droit public, soumise à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises".

.../...

4. Il se déduit de la disposition légale précitée qu'à l'expiration du délai fixé par la loi, celle-ci est applicable aux institutions de prévoyance définies au 6° de l'article 2, § 3, de la loi, et que le soin est laissé au Roi de fixer les "règles et modalités spéciales" dans les limites du champ d'application ainsi défini par le législateur lui-même.

Considérer que ces "règles et modalités spéciales" seraient à ce point étendues qu'elles habiliteraient également le Roi à dispenser certaines catégories d'institutions de prévoyance de l'application de la loi peut difficilement se justifier à défaut d'indication précise du législateur à ce sujet et semble en outre inconciliable avec l'article 108 de la Constitution qui interdit au Roi de "suspendre les lois elles-mêmes" ou de "dispenser de leur exécution".

Selon le Conseil d'Etat, section de législation, il n'y a pas lieu non plus de considérer qu'il s'agit d'une question de "règles" ou de "modalités spéciales" si, pour l'application de la loi, le Roi opère une distinction entre des catégories d'institutions de prévoyance - comme c'est le cas dans le projet - qui ne peut s'inscrire dans la définition générale des institutions de prévoyance que donne l'article 2, § 3, 6°, précité, de la loi, et qu'il n'apparaît pas davantage que le législateur aurait eu pour but d'instaurer pareille distinction.

.../...

5. Il résulte de ce qui précède que, dans l'état actuel de la législation, il est fort douteux que le projet puisse être adopté sans se heurter à la loi du 9 juillet 1975.

Si les auteurs du projet devaient néanmoins estimer pouvoir fonder la compétence du Roi en la matière sur une disposition légale pertinente, ils devront veiller à joindre un rapport au Roi détaillé au texte en projet précisant cette compétence.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime toutefois que les observations formulées dans le présent avis sont de nature telle qu'il juge opportun de renoncer à poursuivre l'examen du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME