

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.023/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 mei 2007 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de jaarrekening van de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening", heeft op 8 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de aanhef van het ontwerp ⁽¹⁾ gemotiveerd als volgt:

"Overwegende dat de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening alsook het koninklijk besluit van 12 januari 2007 betreffende het prudentieel toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening het prudentieel kader in grote mate hebben veranderd en dat deze wijzigingen een grondige herziening van de boekhoudregels vereisen;

Overwegende dat de voormelde wet en het voormelde koninklijk besluit in werking zijn getreden op 1 januari 2007, dat het bijgevolg raadzaam is dat de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening hun boekhouding aanpassen aan het nieuwe prudentieel kader en dat dit besluit, dat de nieuwe boekhoudregels definieert, dient met dit doel zonder uitstel aangenomen te worden;

Overwegende dat het evenwel nodig is hiervoor een redelijke termijn te verlenen aan de bestaande instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, onder meer rekening houdend met de eisen op het vlak van informatica;

Overwegende dat het nieuwe prudentiële kader aanpassingen vereist aan het besluit van 19 april 1991 betreffende de jaarrekening van de verzorgingsinstellingen dat gedurende de overgangperiode van toepassing zal kunnen blijven en dat dit besluit, dat deze aanpassingen definieert, dient met dit doel zonder uitstel aangenomen te worden;

⁽¹⁾ In afwijking van het bepaalde in artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is de motivering van het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag niet volledig identiek met die in de aanhef van het ontwerp.

Overwegende bovendien dat de instellingen voor bedrijfs-pensioenvoorziening die werden opgericht vanaf 1 januari 2007 de specifieke vorm moeten aannemen van organisme voor de financiering van pensioenen, dewelke niet bestond onder het regime van de oude prudentiële wetgeving;

Overwegende dat er dus geen enkele boekhoudwetgeving bestaat voor de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening opgericht onder deze vorm, waardoor men het gevaar loopt transparantieproblemen te doen ontstaan ten opzichte van de deelnemers en wat betreft het uitoefenen van de prudentiële controle; dat derhalve dit besluit zonder uitstel genomen dient te worden om deze nadelige leemte op te vullen".

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om er in verband met de aangehaalde motivering op te wijzen dat deze naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van de jaarrekening van de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening die zijn onderworpen aan de wet van 27 oktober 2006 betreffende het toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

Het ontwerp bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot het voeren van de boekhouding, de vorm en de inhoud van de jaarrekening en van de jaarrekening met betrekking tot bepaalde afzonderlijke vermogens. Diverse artikelen zijn gewijd aan de waarderingsregels en aan het jaarverslag. Daarnaast bevat het

.../...

ontwerp een aantal wijzigings- en overgangsbepalingen. Tevens wordt de inwerkingtreding van de artikelen 81 en 82 van de voornoemde wet van 27 oktober 2006 geregeld.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in diverse bepalingen van de wet van 27 oktober 2006, te weten in de artikelen 81, § 2, 87, 88 ⁽²⁾, 228, § 1, en 234 ⁽³⁾ van die wet. Aan die bepalingen moet derhalve worden gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

3. Artikel 61 van het ontwerp strekt ertoe de Nederlandse tekst van artikel 41 van het koninklijk besluit van 12 januari 2007 betreffende het prudentieel toezicht op de instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, in overeenstemming te brengen met de Franse tekst ervan.

In dat verband acht de Raad van State, afdeling wetgeving, het nuttig om de opmerking in herinnering te brengen die hij in advies 41.951/1 tot 41.956/1 van 20 december 2006 heeft geformuleerd bij de bepaling die artikel 41 van het koninklijk besluit van 12 januari 2007 is geworden, en die luidde:

"Alle bepalingen van een besluit genomen ter uitvoering van een wet dienen rechtsgrond te vinden in een of meer bepalingen van die wet, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning rechtstreeks put uit artikel 108 van de Grondwet. In dat opzicht ziet de afdeling wetgeving niet meteen welke wetsbepalingen rechtsgrond kunnen bieden voor de artikelen 40 en 41 van het ontwerp 41.956/1, ook niet wanneer de bepalingen van de wet van 27 oktober 2006, waaraan in de aanhef van dat ontwerp wordt gerefereerd, worden gelezen in samenhang met voornoemd artikel 108 van de Grondwet. De artikelen 40 en 41 zouden bijgevolg uit het ontwerp 41.956/1 moeten worden weggelaten. Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat voor die bepalingen wel degelijk rechtsgrond voorhanden is in voornoemde wet van 27 oktober 2006, doen zij er goed aan dat standpunt te verduidelijken in het verslag aan de Koning".

⁽²⁾ De artikelen 59 en 60 van het ontwerp vinden rechtsgrond in die wetsbepaling.

⁽³⁾ Wat artikel 78 van het ontwerp betreft dat de datum van inwerkingtreding van de artikelen 81 en 82 van de wet van 27 oktober 2006 regelt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.023/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 4 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux comptes annuels des institutions de retraite professionnelle", a donné le 8 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit dans le préambule du projet ⁽¹⁾:

"Considérant que la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle ainsi que l'arrêté royal du 12 janvier 2007 relatif au contrôle des institutions de retraite professionnelle ont considérablement modifié le cadre prudentiel et que ces modifications nécessitent une refonte profonde des règles comptables;

Considérant que la loi et l'arrêté royal précités sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007, qu'il convient en conséquence que les institutions de retraite professionnelle adaptent leur comptabilité au nouveau cadre prudentiel et que le présent arrêté définissant les nouvelles règles comptables doit à cette fin être adopté sans délai;

Considérant qu'il est toutefois nécessaire de donner à cet effet aux institutions de retraite professionnelle existantes un délai raisonnable tenant notamment compte des impératifs informatiques;

⁽¹⁾ En méconnaissance de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis n'est pas complètement identique à celle reproduite au préambule du projet.

Considérant que le nouveau cadre prudentiel impose des modifications à l'arrêté du 19 avril 1991 relatif aux comptes annuels des institutions de prévoyance qui pourra continuer à s'appliquer pendant la période transitoire et que le présent arrêté qui définit ces modifications doit à cette fin être adopté sans délai;

Considérant par ailleurs que les institutions de retraite professionnelle créées à partir du 1^{er} janvier 2007 doivent prendre la forme spécifique d'un organisme de financement de pension laquelle n'existait pas sous l'empire de l'ancienne législation prudentielle;

Considérant qu'il n'existe donc aucune législation comptable pour les institutions de retraite professionnelle constituées sous cette forme, ce qui risque d'engendrer des problèmes de transparence à l'égard des affiliés et quant à l'exercice du contrôle prudentiel; que le présent arrêté doit dès lors être pris sans délai pour combler cette lacune préjudiciable".

Le Conseil d'État, section de législation, estime devoir souligner que l'adéquation de la motivation précitée pourra être contrôlée a posteriori, tant par le Conseil d'État, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend réglementer les comptes annuels des institutions de retraite professionnelle soumises à la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle.

.../...

Le projet comporte un certain nombre de dispositions générales concernant la tenue de la comptabilité, la forme et le contenu des comptes annuels et des comptes annuels relatifs à certains patrimoines distincts. Divers articles sont consacrés aux règles d'évaluation et au rapport annuel. En outre, le projet comporte un certain nombre de dispositions modificatives et transitoires. Il règle également l'entrée en vigueur des articles 81 et 82 de la loi précitée du 27 octobre 2006.

2. Les dispositions en projet trouvent leur fondement juridique dans diverses dispositions de la loi du 27 octobre 2006, à savoir dans les articles 81, § 2, 87, 88 ⁽²⁾, 228, § 1^{er}, et 234 ⁽³⁾ de cette loi. Dès lors, on fera référence à ces dispositions dans le premier alinéa du préambule du projet.

3. L'article 61 du projet entend aligner le texte néerlandais de l'article 41 de l'arrêté royal du 12 janvier 2007 relatif au contrôle prudentiel des institutions de retraite professionnelle sur le texte français correspondant.

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, estime devoir rappeler les observations qu'il a formulées en ces termes dans l'avis 41.951/1 à 41.956/1, au sujet de la disposition qui est devenue l'article 41 de l'arrêté royal du 12 janvier 2007:

"Toutes les dispositions d'un arrêté pris en exécution d'une loi doivent trouver leur fondement juridique dans une ou plusieurs dispositions de cette loi, lues le cas échéant en corrélation avec le pouvoir général d'exécution que le Roi tire directement de l'article 108 de la Constitution. À cet égard, la section de législation n'aperçoit pas d'emblée quelles dispositions légales peuvent procurer un fondement juridique aux articles 40 et 41 du projet 41.956/1, pas même lorsque les dispositions de la loi du 27 octobre 2006, dont il est fait état dans le préambule de ce projet, sont lues en combinaison avec l'article 108 précité de la Constitution. Par conséquent, les articles 40 et 41 devraient être omis du projet 41.956/1. Si les auteurs du projet estiment que ces dispositions trouvent effectivement leur fondement juridique dans la loi précitée du 27 octobre 2006, ils seraient bien avisés de préciser ce point de vue dans le rapport au Roi".

⁽²⁾ Les articles 59 et 60 du projet trouvent leur fondement juridique dans cette disposition légale.

⁽³⁾ En ce qui concerne l'article 78 du projet, qui fixe la date d'entrée en vigueur des articles 81 et 82 de la loi du 27 octobre 2006.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME