

**AVIS N° 1.418**

Séance du mercredi 23 octobre 2002

Projet d'arrêté royal fixant les règles concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité

x                    x                    x

1.969-1

**AVIS N° 1.418**

-----

Objet : Projet d'arrêté royal fixant les règles concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité

Par lettre du 8 juillet 2002, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales et des Pensions, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal fixant les règles concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité.

La Commission de la sécurité sociale a été chargée de l'examen de ce projet d'arrêté royal.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 23 octobre 2002, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE**

Par lettre du 8 juillet 2002, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales et des Pensions, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal fixant les règles concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité.

Ce projet d'arrêté royal porte exécution de l'article 46 du projet de loi relative aux pensions complémentaires, lequel dispose que :

"Le Roi détermine après avis du Conseil national du Travail, des règles supplémentaires concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité."

Le Conseil rappelle qu'il a déjà été consulté sur un projet d'arrêté royal fixant les prestations de solidarité liées aux plans de pension complémentaires sociaux et qu'il a émis le 16 octobre 2001 à ce sujet l'avis n° 1.372.

Dans cet avis, le Conseil a indiqué que d'autres arrêtés royaux devraient encore être adoptés afin de donner exécution au projet de loi relative aux pensions complémentaires et en particulier en ce qui concerne l'article 46 relatif à la gestion et au financement de l'engagement de solidarité.

Il a attiré l'attention sur le fait que l'arrêté royal fixant les règles de financement des engagements de solidarité constitue un volet essentiel et interdépendant de celui relatif à la fixation des prestations de solidarité liées aux plans de pension complémentaires sociaux, sur lequel il était consulté.

Le Conseil a, pour cette raison, exprimé le souhait de pouvoir disposer de l'ensemble des arrêtés d'exécution afin de pouvoir se prononcer en connaissance de cause.

Néanmoins, afin de rencontrer le souhait du ministre des Affaires sociales et des Pensions – transmis par l'intermédiaire de son représentant – d'obtenir l'avis du Conseil concernant le projet d'arrêté royal fixant les prestations de solidarité liées aux plans de pension complémentaires sociaux pour procéder à la rédaction de l'arrêté royal pris en exécution de l'article 46 dudit projet de loi, le Conseil s'est prononcé à titre intermédiaire et a émis une série de considérations sur le projet d'arrêté royal qui lui était soumis pour avis.

Le Conseil constate qu'il est à présent consulté sur un projet d'arrêté royal portant exécution de l'article 46 du projet de loi susvisé.

## **II. POSITION DU CONSEIL**

### **A. Introduction**

Le Conseil a examiné le projet d'arrêté royal qui lui est soumis pour avis, fixant les règles concernant le financement et la gestion de l'engagement de solidarité, portant exécution de l'article 46 du projet de loi relative aux pensions complémentaires.

Lors de cet examen, le Conseil a pu s'appuyer sur l'expertise d'un représentant de l'Office de contrôle des assurances.

Le Conseil a formulé deux types de remarques, à savoir des remarques concernant la conception dudit projet d'arrêté royal et des remarques concernant certains aspects techniques.

### **B. Position quant à la conception du projet d'arrêté royal**

Le Conseil s'est interrogé sur la raison pour laquelle le projet d'arrêté royal prévoit une réglementation spécifique pour le financement et la gestion de l'engagement de solidarité au lieu de renvoyer, selon qu'il s'agit d'obligations de moyens ou d'obligations de résultats, aux réglementations existantes en matière de fonds de pension et d'assurances de groupe.

Le représentant de l'Office de contrôle des assurances a répondu qu'une réglementation spécifique est nécessaire en matière de financement et de gestion de l'engagement de solidarité, car il s'agit ici d'avantages qui sont organisés sur une base solidaire. Cette solidarité peut prendre différentes formes :

- financement de la constitution de l'engagement de pension durant certaines périodes d'inactivité telles que la maladie, le chômage ou l'interruption de carrière, ou en cas de faillite de l'employeur,
- indemnités en cas de perte de revenus dans certains cas tels que l'incapacité de travail permanente, le décès pendant la carrière professionnelle ou la maladie grave,
- augmentation des paiements en cours.

De telles prestations de solidarité s'inscrivent difficilement, en raison de leur nature même, dans le cadre des réglementations relatives aux fonds de pension et aux assurances de groupe. Pour des prestations de solidarité, il est par exemple possible que des paiements immédiats soient nécessaires, tandis que pour des engagements de pension dans le cadre de fonds de pension, les paiements ne se font qu'à une date beaucoup plus éloignée. En outre, pour les prestations de solidarité, il s'agit souvent de risques qui ne peuvent être assurés commercialement.

C'est pourquoi il a été opté pour un cadre de travail spécifique pour la gestion et le financement de l'engagement de solidarité.

Le représentant de l'Office de contrôle des assurances a ensuite attiré l'attention sur le fait que l'article 3, § 2, premier alinéa du projet d'arrêté royal prévoit, pour les risques de mortalité et d'invalidité qui sont également connus pour les fonds de pension et les assurances de groupe, les mêmes fondements techniques pour la constitution des provisions que dans les règlements relatifs aux fonds de pension et aux assurances de groupe.

Il a également souligné que, si, pour des prestations de solidarité données, l'organisateur opte pour une obligation de résultats, c'est la législation en matière d'assurances de groupe qui est d'application.

Finalement, il a proposé de préciser ces points dans un rapport au Roi.

Ayant pris acte des explications susmentionnées, le Conseil estime que la coexistence de différentes réglementations pouvant être d'application en cas de risques tels que la mortalité et l'invalidité donnera lieu à des problèmes d'interprétation.

Le Conseil demande dès lors qu'en tout cas, la clarté soit faite, dans la réglementation elle-même et non uniquement dans un rapport au Roi, quant au fait de savoir quelle réglementation est d'application dans quels cas.

Les membres représentant les organisations d'employeurs ne jugent pas souhaitable de prévoir, pour les cas, comme la mortalité et l'invalidité, dans lesquels existe déjà une réglementation, une réglementation séparée quand il s'agit de prestations de solidarité.

Ils plaident pour qu'il soit toujours renvoyé aux réglementations existantes en matière de pensions et d'assurances de groupe, selon qu'il s'agit d'obligations de moyens ou de résultats.

Le renvoi aux réglementations existantes a en effet pour avantage le fait que ces règlements sont connus et il favorise la sécurité juridique.

Ils soulignent en outre que, selon eux, la plupart des prestations de solidarité sont des risques qui peuvent être assurés commercialement.

### C. Position quant à certains aspects techniques

Après avoir examiné le texte du projet d'arrêté royal, le Conseil a formulé, en ce qui concerne un certain nombre d'aspects techniques, les remarques suivantes :

#### 1. Relation entre le fonds de solidarité et le fonds de financement s'il est opté pour une assurance de groupe

Les membres représentant les organisations de travailleurs se sont demandé si, lorsque l'engagement de pension est organisé par le biais d'une assurance de groupe, un chevauchement est possible entre le fonds de financement et le fonds de solidarité, et plus précisément si l'argent du fonds de financement peut être utilisé pour le financement du fonds de solidarité.

Selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, aucun chevauchement n'est possible entre le fonds de financement et le fonds de solidarité, étant donné que les deux fonds ont une finalité propre.

Le fonds de financement est lié à l'assurance de groupe et le règlement de l'assurance de groupe doit stipuler clairement dans quels cas l'argent du fonds de financement peut être employé. Le fonds de financement peut uniquement servir pour l'assurance de groupe et non à d'autres fins.

La nouvelle législation en matière de pensions complémentaires ne touche pas aux dispositions de la législation sur les assurances qui concernent le fonds de financement et règle uniquement la gestion et le fonctionnement du fonds de solidarité. Si les organisateurs ont choisi, pour l'exécution de leur engagement de pension social, une assurance de groupe, ils ne sont pas obligés de confier l'engagement de solidarité qui y est lié au fonds de solidarité de leur assureur. Ils peuvent organiser eux-mêmes la solidarité, à condition toutefois que l'engagement de solidarité soit confié à une personne morale distincte. Si le volet solidarité est confié à une entreprise d'assurances, il est prévu un organe de participation spécifique, à savoir le comité de surveillance. Ce comité, composé paritairement, surveille l'exécution de l'engagement de solidarité et est consulté préalablement sur un certain nombre de matières.

Le Conseil a pris acte de ces explications et se rallie aux règles de gestion mises au point, qui permettent d'éviter des malentendus.

## 2. Notion d'"affilié"

Le Conseil observe que selon l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 7° du projet de loi relative aux pensions complémentaires, l'on comprend par "affilié" non seulement le travailleur qui appartient à la catégorie du personnel pour laquelle l'organisateur a instauré un régime de pension mais également l'ancien travailleur qui continue à bénéficier de droits actuels ou différés conformément au règlement de pension.

Le Conseil souligne qu'il pourrait en être inféré qu'un ancien travailleur qui est passé à un autre secteur mais qui a encore laissé des droits acquis dans le régime de pension du secteur précédent, pourrait continuer à entrer en ligne de compte pour les prestations de solidarité du secteur précédent.

Le Conseil a pris acte du fait que, selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, seuls les travailleurs qui appartiennent au secteur pour lequel l'organisateur a pris l'engagement de solidarité peuvent prétendre aux prestations de solidarité et non les travailleurs qui ont quitté le secteur, même s'ils ont laissé des réserves auprès de l'organisme de pension de l'organisateur précédent.

Il demande toutefois que cela soit précisé dans la réglementation.

### 3. Règles techniques pour le financement du fonds de solidarité

Le Conseil constate que l'article 1<sup>er</sup>, § 2, deuxième alinéa du projet d'arrêté royal prévoit que, pour la période de six mois qui sépare le début de l'exercice considéré du milieu de cet exercice, le taux d'actualisation est au maximum le taux du marché pour une telle période, tandis que pour la période qui sépare le milieu de l'exercice considéré et les échéances auxquelles les sommes précitées sont payables, le taux d'actualisation est au maximum celui défini dans les arrêtés d'exécution de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, pour le financement minimum des prestations définies en cas de vie à l'âge de la retraite.

Le Conseil s'est demandé pour quelle raison cette distinction est opérée.

Selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, au début de l'année, il est calculé pour l'année complète combien il doit être versé afin de pouvoir effectuer les paiements des événements qui sont prévus dans le règlement de solidarité et qui peuvent se produire au cours de cette année.

Au cas où les événements se produisent uniquement au cours de la deuxième période de l'année, un profit sera réalisé sur les versements qui ont été effectués au début de l'année.

Afin de pouvoir tenir compte de ce profit, une distinction est opérée entre la première période de six mois pendant laquelle les versements peuvent être investis à court terme au taux du marché et la deuxième période qui sépare le milieu de l'exercice considéré et les échéances auxquelles sont payables les sommes relatives aux événements qui se sont produits pendant l'exercice.

Pendant cette deuxième période, il faut tenir compte du fait que les paiements ont lieu beaucoup plus tard et il faut donc investir à plus long terme. C'est pourquoi l'on tient compte pour cette période d'un taux d'actualisation qui a été prévu pour le financement minimum des prestations définies en cas de vie à l'âge de la retraite, auquel cas il s'agit également d'investissements à plus long terme.

Le Conseil prend acte de ces explications, mais il ne comprend pas la motivation de la division artificielle entre la première période de 6 mois et la période ultérieure.

Ces règles techniques s'écartent complètement des règles et pratiques existantes en matière d'assurances et de fonds de pension. Elles seront la source d'une insécurité juridique et d'une complexité inutile.

Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent ici également à nouveau sur le fait qu'il serait préférable de renvoyer à des réglementations existantes.

#### 4. Possibilité de débiteur des primes de réassurance

Le Conseil constate que, selon l'article 2, § 2 du projet d'arrêté royal, le fonds ne peut être débité que de paiements de prestations en exécution du règlement de solidarité, de primes d'assurances couvrant les risques concernés et de frais.

Le Conseil s'est demandé si l'on peut également entendre, par primes d'assurances, des primes de réassurance.

Le Conseil prend acte du fait que, selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, les primes de réassurance sont des primes d'assurance, qui peuvent donc être débitées.

#### 5. Concordance entre l'article 3, § 1<sup>er</sup> et l'article 5, deuxième alinéa du projet d'arrêté royal

Le Conseil constate que l'article 3, § 1<sup>er</sup> du projet d'arrêté royal mentionne un compte de résultat et un bilan, tandis que l'article 5, deuxième alinéa parle du rapport et du bilan visés à l'article 3, § 1<sup>er</sup>.

Le Conseil prend acte du fait que, selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, le renvoi au rapport à l'article 5, deuxième alinéa doit être supprimé.

6. Élaboration d'un plan au cas où les actifs ne couvrent pas les provisions et les dettes

Le Conseil constate qu'en vertu de l'article 6, premier alinéa du projet d'arrêté royal, au cas où les actifs ne couvrent pas les provisions et les dettes, l'organisateur doit soumettre à l'Office de contrôle un plan contenant les mesures pour remédier à cette situation.

Le Conseil s'est demandé pourquoi ce n'est pas l'Office de contrôle qui impose un plan à l'organisateur.

Le Conseil prend acte du fait que, selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, lorsque le système de solidarité n'est plus en équilibre, c'est la tâche de l'organisateur de l'engagement de solidarité de rétablir cet équilibre, en prévoyant soit une augmentation du côté des rentrées soit une diminution du côté des dépenses. L'Office de contrôle ne peut se prononcer sur ce point. Il doit uniquement juger si le plan est acceptable et si l'équilibre est rétabli par les mesures proposées.

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal ne prévoit que deux phases en cas de déséquilibre au sein du fonds de solidarité, à savoir un plan de rétablissement introduit par les organisateurs et la liquidation.

Le Conseil propose de prévoir une phase intermédiaire. Au cas où, nonobstant le plan de rétablissement introduit par l'organisateur, le déséquilibre au sein du fonds de solidarité subsiste, l'Office de contrôle devrait pouvoir intervenir pour imposer un plan de rétablissement à l'organisateur, afin d'éviter la faillite immédiate.

## 7. Liquidation du fonds de solidarité

Le Conseil juge que le projet d'arrêté royal ne règle pas de manière suffisante ce qui doit se passer en cas de liquidation du fonds de solidarité. Ainsi, le projet d'arrêté royal n'offre pas de réponse à des questions telles que : le règlement de solidarité, qui doit contenir les modalités d'une éventuelle liquidation, sera-t-il contrôlé par l'Office de contrôle des assurances ? qui décide de la liquidation du fonds de solidarité et dans quelles circonstances ? que se passe-t-il en cas de solde négatif ? quel est l'impact de la liquidation du fonds de solidarité sur la convention collective de travail réglant l'engagement de solidarité ? qu'advient-il de la dispense de la taxe sur les assurances de 4,4 % ?

Selon le représentant de l'Office de contrôle des assurances, au cas où l'équilibre est difficile à rétablir au sein du fonds de solidarité, l'organisateur peut décider de procéder à la liquidation. Dans ce cas, la convention collective de travail réglant l'engagement de solidarité devra à nouveau être négociée. Si l'engagement de solidarité disparaît, l'on n'a plus affaire à un plan de pension social, mais à un régime de pension ordinaire et, dans ce cas, les avantages liés à un plan de pension social, tels que la dispense de la taxe sur les assurances de 4,4 %, disparaissent.

Par ailleurs, il a souligné qu'aucun solde négatif n'est normalement possible, étant donné qu'en cas de liquidation, les paiements restants seront diminués proportionnellement aux actifs restants.

Le Conseil prend acte de ces explications, en remarquant cependant que cette dernière précision indique qu'un engagement de solidarité est en principe une obligation de moyens (normalement, pas de solde négatif) tandis qu'au point II. B. (au bas de la page 4), il est affirmé que les engagements de solidarité peuvent également être des obligations de résultats, auquel cas un solde négatif ne peut être exclu.

Le Conseil exprime dès lors le souhait que ces points soient précisés dans l'arrêté royal même et ce, tant pour l'obligation de résultats que pour l'obligation de moyens.

D. Position quant à la non-consultation sur le volet fiscal

Le Conseil souligne que le volet fiscal constitue un élément important de la nouvelle législation relative aux pensions complémentaires et qu'il est étroitement lié au volet social de cette législation.

Ainsi, il aurait voulu être informé du sens dans lequel sera adapté l'article 59 du Code des impôts sur les revenus, qui prévoit des limitations en matière de pensions complémentaires.

LE SECRETAIRE,

LE PRESIDENT,

J. GLORIEUS.

P. WINDEY.