

A V I S N° 1.384

Séance du mercredi 19 décembre 2001

FONDS DE PENSIONS MULTI-EMPLOYEURS

1.793-1.

A V I S N° 1.384

Objet : Fonds de pension multi-employeurs

Par lettre du 20 mars 2000, Monsieur R. DEMOTTE, Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal déterminant les règles particulières relatives à la gestion et au fonctionnement des institutions de prévoyance constituées par plusieurs entreprises privées ou plusieurs personnes morales de droit public, et fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 7, § 2 de la loi-programme du 12 décembre 1997 portant des dispositions sociales.

L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur la base des travaux menés au sein de cette Commission, le Conseil a émis, le 19 décembre 2001, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. SAISINE

Par lettre du 20 mars 2000, Monsieur R. DEMOTTE, Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal déterminant les règles particulières relatives à la gestion et au fonctionnement des institutions de prévoyance constituées par plusieurs entreprises privées ou plusieurs personnes morales de droit public, et fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 7, § 2 de la loi-programme du 12 décembre 1997 portant des dispositions sociales.

Ce projet d'arrêté royal fixe les règles de gestion et de fonctionnement des fonds de pension multi-employeurs, c'est-à-dire les fonds de pension créés au profit des travailleurs de plusieurs entreprises.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Observations préliminaires

1. Le Conseil rappelle qu'il s'est déjà prononcé sur la question des pensions complémentaires, à titre intermédiaire, dans un avis n° 1.372 du 16 octobre 2001, portant sur un projet d'arrêté royal fixant les prestations de solidarité liées aux plans de pension complémentaires sociaux.

Au sein de cet avis, il indiquait avoir été saisi par ailleurs d'une demande d'avis portant sur le projet d'arrêté royal susvisé relatif aux fonds de pension multi-employeurs.

Il relevait à ce propos qu'"Il ne s'est pas encore prononcé sur ce texte considérant (...) que la problématique des pensions complémentaires forme un tout et précise qu'il entend l'aborder comme tel. Il a toutefois déjà pris des dispositions pour être en mesure d'émettre un avis sur ce texte lors de la prochaine séance plénière qu'il tiendra."

2. Le Conseil constate en outre que le projet d'arrêté royal, relatif aux fonds de pension multi-employeurs, dont il a été saisi pour avis, a été remplacé en juillet 2001 par un nouveau projet d'arrêté royal déterminant les règles particulières relatives à la gestion et au fonctionnement des institutions de prévoyance constituées par plusieurs entreprises privées ou plusieurs personnes morales de droit public ou en vertu d'une convention collective de travail sectorielle.

Le Conseil a tenu compte de cette évolution dans le cadre de ses travaux et a par conséquent formulé ses observations sur la nouvelle version susvisée du projet d'arrêté royal qui lui a été initialement soumis pour avis.

B. Position quant à la nouvelle version du projet d'arrêté royal

Le Conseil prend acte du fait que le projet d'arrêté royal sur lequel il a basé ses travaux établit les règles de gestion et de fonctionnement des fonds de pension multi-employeurs.

Après examen, il a souhaité distinguer deux aspects :

- l'un concerne la date d'entrée en vigueur des textes sur laquelle il se prononce unanimement ;
- l'autre a trait au contenu même du projet d'arrêté royal à propos de quoi les organisations de travailleurs et d'employeurs font connaître leurs positions respectives.

1. Quant à la date d'entrée en vigueur du projet d'arrêté royal

Le Conseil rappelle :

- d'une part, l'accord intervenu au niveau de son Bureau exécutif le 14 février 2001 suivant lequel les différents textes d'exécution relatifs tant aux Fonds de pension multi-employeurs que ceux par rapport au deuxième pilier, doivent entrer en vigueur à la même date ;

- d'autre part, qu'en annexe d'une déclaration commune des interlocuteurs sociaux et du Gouvernement stimulant les pensions complémentaires comme élément d'une politique de pension sociale, datée du 12 juillet 2001, il est spécifié que le Gouvernement instaurera des fonds de pension multi-entreprises le jour de la publication de la loi sur les pensions complémentaires.

Dans la ligne des engagements ainsi pris, le Conseil réitère à nouveau ici et unanimement, sa volonté de voir toutes les dispositions relatives aux pensions complémentaires, en ce compris celles portant sur les fonds de pension multi-employeurs entrer en vigueur au même moment. Il demande corollairement que l'ensemble de ce dispositif législatif et réglementaire soit effectif le plus rapidement possible.

2. Point de vue des organisations représentées au Conseil

Au terme des échanges de vues que le Conseil a eu sur le contenu proprement dit du projet d'arrêté royal, les membres représentant, en son sein, les organisations de travailleurs et d'employeurs ont adopté les positions suivantes.

a. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs considèrent que le projet d'arrêté royal en matière de fonds de pension multi-employeurs a depuis été dépassé par le projet de loi sur les pensions complémentaires (LPC). Ce projet de loi prévoit deux types de pensions complémentaires, à savoir, d'une part, les systèmes existants de fonds de pension et d'assurances de groupe et, d'autre part, les régimes sociaux de pensions complémentaires au niveau des secteurs et des entreprises, caractérisés par les éléments suivants : gestion paritaire, solidarité et accessibilité pour tous. Ils ne souhaitent pas de formes intermédiaires qui s'adressent à plusieurs employeurs sans reprendre les caractéristiques propres de la LPC.

Si cela devait se produire, comme prévu dans le projet d'arrêté royal, cette réglementation des fonds de pension multi-employeurs entraverait grandement l'introduction effective des plans de pension sociaux au niveau des secteurs et des entreprises. Le projet d'arrêté royal s'adresse en effet également à divers employeurs et même à tous les employeurs d'un secteur. Cependant, simultanément, il diverge du projet de loi (LPC) et il s'oppose même à des dispositions importantes de celui-ci.

C'est plus précisément le cas de dispositions en matière d'affiliation, de règles de fonctionnement, de gestion et de solidarité.

1) En ce qui concerne l'affiliation

En premier lieu, il y a une différence entre la LPC et le projet d'arrêté royal en ce qui concerne la définition du terme "organisateur".

Ensuite, il existe une imprécision quant au concept de "dirigeant d'entreprise" : alors que le projet d'arrêté royal vise tant ceux ayant un contrat de travail que les administrateurs indépendants, la LPC ne parle que de travailleurs liés par un contrat de travail.

Le rassemblement de différentes formes d'entreprises et d'affiliés avec un statut social différent exige une réglementation séparée. Le gouvernement partage clairement le même point de vue, car il a récemment décidé d'un projet de loi semblable mais séparé dans ses modalités sur les pensions complémentaires pour les indépendants et les professions libérales (LPCI). Ce projet de loi illustre également l'entrave que constitue le présent projet d'arrêté royal sur les fonds de pension multi-employeurs ainsi que son caractère superflu et confus.

2) En ce qui concerne les règles de fonctionnement

Selon les articles 4 et 5 du projet d'arrêté royal, il n'est pas exigé de parité entre employeurs et travailleurs. Il s'agit là d'une dérogation fondamentale à la réglementation sur les plans de pension sociaux. La gestion paritaire prévue dans la LPC et d'autres réglementations ne serait donc d'application dans les fonds de pension multi-employeurs que lorsque seules des entreprises avec une gestion de ce type participent. Dès l'affiliation d'une autre entreprise sans obligation de gestion paritaire, la parité serait rompue.

C'est également le cas pour les entreprises avec un conseil d'entreprise où il aurait été fait application de l'article 13 c) de la convention collective de travail n° 9 dans le cadre duquel les statuts du fonds multi-employeurs ont été approuvés. Dans ce cas également, les obligations de la LPC en matière de gestion collective pourraient être affaiblies et contournées.

Les systèmes liés aux entreprises qui ont choisi de s'occuper eux-mêmes de l'exécution d'un système sectoriel peuvent, avec l'actuel projet d'arrêté royal, échapper très facilement à l'obligation de gestion paritaire en s'affiliant à un fonds multi-employeurs de composition mixte (entreprises de natures diverses : PME, indépendants et autres sans délégation du personnel).

La contradiction est totale si un système sectoriel doit suivre d'une part les dispositions de la LPC et s'il opte d'autre part pour un fonds multi-employeurs.

3) En ce qui concerne la gestion

L'article 6 du projet indique uniquement les éléments pour lesquels des règles de gestion doivent être prévues. Il laisse les fonds totalement libres en ce qui concerne l'établissement de ces règles, qui, en raison de la nature mixte des entreprises affiliées, seront très complexes. Le contrôle de l'Office de contrôle des assurances (OCA) se fera a posteriori. L'obligation de transmettre les règlements et leurs modifications a disparu. Le volet socio-juridique des règlements échappe également au contrôle, sauf en cas de plainte ou d'échantillonnage de l'OCA. En outre, dans la nouvelle réglementation, les règlements ne doivent être fournis aux affiliés que "sur demande". Tout ceci est la porte ouverte aux abus. Pour cette raison, le règlement de pension devrait en tout état de cause être ajouté en annexe du règlement de travail.

En particulier, les dispositions en matière de répartition des frais de gestion sont insuffisantes. Il n'y a pas de règlement semblable à celui en matière de participation bénéficiaire dans les assurances de groupe, comme la répartition au sujet du contrat allocation et cotisation.

4) En ce qui concerne la solidarité

Les dispositions à ce sujet (article 6 § 2, troisième tiret du projet d'arrêté royal) permettent de choisir entre la solidarité et pas de solidarité. A nouveau, les dispositions de la LPC, en l'espèce au sujet du volet de la solidarité, peuvent être éludées de cette façon.

En outre, des questions se posent sur les systèmes de ce type affiliés à un fonds "mixte", lorsque les résultats financiers sont insuffisants pour couvrir le financement minimal. Dans le cas des assurances de groupe, il y a soit la garantie de l'assureur (branche 21), soit des conditions expresses pour l'adhésion des affiliés (branche 23).

Les représentants des travailleurs concluent de la comparaison qui précède que le projet d'arrêté royal est insuffisant, en contradiction sur plusieurs points avec la LPC et, par conséquent, qu'il est totalement indésirable.

Les fonds que des entreprises sans liens économiques ont déjà rejoints sans attendre les arrêtés d'exécution doivent faire l'objet d'une enquête de l'OCA et ne peuvent en aucun cas être pris en considération pour la période de transition que la LPC prévoirait.

Les membres représentant les organisations de travailleurs sont dès lors, a fortiori, opposés à un règlement simultané des assurances de groupe multi-employeurs. Un tel règlement n'est pas seulement, pour les mêmes raisons, dépassé, mais il est d'autant plus superflu que les sociétés d'assurance qui concluent des assurances de groupe regroupent en fait déjà plusieurs employeurs.

Si le projet d'arrêté royal devait malgré tout être promulgué, il faut en tout cas qu'il soit intégré dans la LPC, ce qui signifie qu'il faut en tout état de cause demander l'avis préalable du Conseil des pensions complémentaires avant qu'il puisse être d'application.

b. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

1) Considérations générales

Les membres représentant les organisations d'employeurs entendent faire les considérations générales suivantes.

- a) Ces membres tiennent tout d'abord à mettre en exergue que les institutions de prévoyance "multi-entreprises" sont un des véhicules possibles de pensions complémentaires, au même titre que les autres véhicules actuels (fonds de pensions mono-entreprises, assurances-groupes mono-entreprises, fonds sectoriels, ...).

- b) Ils relèvent ensuite qu'en vertu de l'article 2, § 3, 6° de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par la loi-programme du 12 décembre 1997 et la loi du 5 juillet 1998, il appartenait au Roi de déterminer les règles relatives à la gestion et au fonctionnement des institutions de prévoyance constituées par plusieurs entreprises privées ou plusieurs personnes morales de droit public.
- c) Ils rappellent par ailleurs qu'un premier projet d'arrêté royal a été soumis pour avis à la Commission des Assurances, dans laquelle étaient représentés les fonds de pensions, les entreprises d'assurances, les banques, les consommateurs privés, les consommateurs industriels, l'Office de Contrôle des Assurances et quelques experts et que celle-ci a remis un avis circonstancié le 17 juin 1999. A la suite de ce dernier, l'Office de Contrôle des Assurances a répondu aux objections formulées par les uns et les autres dans son avis du 19 octobre 1999 et a proposé une série d'adaptations au projet d'arrêté royal précité.
- d) Ils précisent encore qu'en mars 2000, le texte adapté mentionné ci-dessus a été soumis au Conseil national du Travail pour avis et qu'à cette époque, la discussion n'a pas abouti à un avis, les organisations syndicales souhaitant élargir le débat à l'ensemble de la problématique du deuxième pilier et notamment discuter de la représentation syndicale en général.

2) Commentaires quant au projet d'arrêté royal

Les membres représentant les organisations d'employeurs souhaitent formuler quelques commentaires quant au projet d'arrêté royal.

a) Quant à la date d'entrée en vigueur

- Ces membres constatent que l'article 10 du projet d'arrêté royal soumis pour avis au Conseil national du Travail prévoit que celui-ci entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.
- Ils insistent sur l'importance pour les entreprises, en particulier les PME, de pouvoir utiliser cet instrument qui répond efficacement à leurs besoins tout en garantissant une meilleure protection sociale pour les travailleurs.

- Ils rappellent par ailleurs que ce projet d'arrêté royal a déjà une longue histoire. En effet, c'est en mars 2000 que Monsieur Rudy DEMOTTE, alors Ministre de l'Economie et de la Recherche Scientifique, a sollicité l'avis des organisations représentées au Conseil national du Travail sur le projet d'arrêté royal d'exécution de la loi du 5 juillet 1998 relatif aux fonds de pensions multi-entreprises.

Un arrêté royal est en effet nécessaire afin de prévoir la date d'entrée en vigueur et les modalités pratiques d'exécution des fonds multi-entreprises auxquels peuvent adhérer des entreprises qui n'ont pas de liens économiques entre elles. La base légale se trouve dans la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, modifiée à deux reprises sur ce point en date des 12 décembre 1997 et 5 juillet 1998.

- Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que dans la saisine du Conseil national du Travail, le Ministre avait particulièrement insisté pour que l'avis lui soit transmis "le plus rapidement possible". Or, deux années ont passé depuis lors et l'arrêté royal n'a toujours pas été pris, de telle sorte qu'une loi votée depuis plus de 3 ans, n'a toujours pas pu être mise en œuvre.

b) Quant aux conditions de concurrence égale (Level playing field)

Afin d'éviter une distorsion de concurrence entre entreprises d'assurances et fonds de pension, les membres représentant les organisations d'employeurs estiment indispensable d'autoriser, simultanément à la réglementation sur les fonds multi-employeurs, la souscription d'une assurance-groupe par plusieurs employeurs, sans liens économiques ou sociaux entre eux.

A cet effet, ces membres considèrent qu'il y a lieu soit d'étendre le champ d'application du présent projet d'arrêté royal aux assureurs-groupe, soit de prévoir des dispositions similaires dans le maxi-arrêté-royal qui remplacera l'arrêté-royal-vie du 17 décembre 1997 (art. 50, § 2).

3) Propositions de modifications du projet d'arrêté royal

Les membres représentant les organisations d'employeurs entendent proposer quelques modifications à apporter au projet d'arrêté royal.

- a) En ce qui concerne le préambule du projet d'arrêté royal, ces membres soulèvent que le Conseil des Pensions complémentaires devra être constitué avant l'entrée en vigueur de la loi sur les pensions complémentaires afin que cet organe puisse émettre un avis sur le présent projet d'arrêté royal.

De plus, ils constatent qu'il n'est pas fait mention dans ce préambule, de l'avis qui a été demandé au Conseil national du Travail dans cette matière.

- b) En ce qui concerne les définitions libellées dans l'article 1er du projet d'arrêté royal, ils remarquent tout d'abord que dans la définition de l'engagement de prévoyance, il est fait mention de l'invalidité "permanente" alors que les engagements existants couvrent souvent également l'invalidité "temporaire".

Ils estiment qu'il y a donc lieu d'opter pour le terme générique "invalidité" sans spécifier s'il s'agit d'invalidité permanente ou temporaire.

Ils remarquent par ailleurs qu'une erreur s'est glissée dans la définition des "entreprises". En effet, il y est fait référence à la loi du 9 juillet 1975 alors que cette loi se rapporte aux institutions de prévoyance.

- c) En ce qui concerne l'article 4 du projet d'arrêté royal, ces membres précisent qu'il manque, dans le texte français un "/" entre "et" et "ou". De plus, dans le texte néerlandais, ils pensent qu'il faudrait ajouter l'expression "en/of van de bedrijfsleiders" entre les termes "aangeslotenen" et "zetelen".
- d) En ce qui concerne l'article 6 du projet d'arrêté royal, ils font remarquer que la traduction néerlandaise du 3e tiret du § 2 de cet article ne correspond pas au texte français.

La même remarque s'applique à la traduction néerlandaise du 5e tiret du § 2 de cet article.

En conséquence, ces membres suggèrent de corriger ce texte comme suit : "(...) wanneer één van de ondernemingen en/of inrichters van een sectorstelsel in gebreke blijft om haar of zijn verbintenissen te financieren".

- e) En ce qui concerne l'article 8 du projet d'arrêté royal, ils signalent également que la traduction néerlandaise du 3e tiret du § 3 de cet article ne correspond pas au texte français.

Ils proposent de corriger ce texte comme suit : "(...) wanneer één van de werkgevers in gebreke blijft om zijn verbintenissen te financieren".

En conclusion, les membres représentant les organisations d'employeurs adhèrent aux lignes directrices du projet moyennant les modifications, principalement techniques, mentionnées ci-avant.

LE SECRETAIRE,

LE PRESIDENT,

J. GLORIEUS.

P. WINDEY.