

A V I S

sur

le projet de loi relative aux institutions de retraite professionnelle et portant

- 1. transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la supervision des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte), et**
- 2. modification**
 - a) de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (SEPCAV) et d'association d'épargne-pension (ASSEP);**
 - b) de la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, et**
 - c) de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

et sur

le projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal modifié du 31 août 2000 portant exécution de l'article 26, paragraphe 3, de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances et relatif aux fonds de pension soumis au contrôle prudentiel du Commissariat aux assurances

Par deux dépêches du 11 octobre 2018, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans vos meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, ce dernier vise à mettre à jour la législation nationale en matière d'institutions de retraite professionnelle, cela par le biais de la transposition de la directive (UE) 2016/2341 pour la rendre conforme aux normes européennes applicables en la matière.

Plus concrètement, le projet procède à une refonte de fond en comble de la législation actuellement en vigueur concernant l'agrément, l'organisation et la supervision des fonds de pension du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse (à savoir tant des fonds dits "*fonds CAA*" agréés et surveillés par le Commissariat aux assurances que de ceux constitués sous forme de société d'épargne-pension à capital variable ou d'association d'épargne-pension et supervisés par la Commission de surveillance du secteur financier), en prévoyant notamment les mesures suivantes:

- l'adaptation des définitions en la matière afin de les aligner sur la terminologie de la directive;
- la modernisation des dispositions traitant de l'agrément et de la gouvernance des fonds de pension (y compris la mise à jour des exigences d'honorabilité et de compétence auxquelles doivent satisfaire les dirigeants de fonds de pension);
- la modification des règles de fonctionnement interne des fonds en question, en prévoyant notamment l'obligation pour ceux-ci de se doter de procédures de gestion des risques, d'une fonction d'audit interne ainsi que d'une fonction actuarielle;

- la précision des politiques de placement et d'investissement à suivre par les fonds de pension, ceux-ci devant à l'avenir considérer certains facteurs supplémentaires importants (environnementaux, sociaux et de gouvernance) et s'abstenir de prendre des risques excessifs;
- le renforcement des obligations d'information des affiliés et bénéficiaires des régimes de pension en question;
- la facilitation et l'encadrement accru des activités transfrontalières des institutions de retraite professionnelle;
- l'adaptation du régime des sanctions administratives pouvant être prononcées en cas de violation des obligations légales par lesdites institutions (élargissement du cercle des personnes pouvant être sanctionnées et précision du catalogue des manquements pouvant donner lieu à des sanctions);
- le renforcement des pouvoirs et instruments à la disposition des autorités de contrôle intervenant en la matière (Commission de surveillance du secteur financier, Commissariat aux assurances et Inspection générale de la sécurité sociale) pour garantir une surveillance plus efficace et coordonnée;
- la clarification du rôle et de la compétence des autorités nationales de surveillance ainsi que de leurs devoirs de coopération (avec les autorités étrangères et européennes) dans le cadre des activités transfrontalières exercées par les institutions de retraite professionnelle.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis procède, quant à lui, tout simplement à l'abrogation d'un texte réglementaire devenant désuet suite aux mesures prévues par le projet de loi. Concernant le fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas de remarques à présenter à cet égard. Quant à la forme, elle ne peut que s'insurger cependant, une fois de plus, de la mention "*Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant été demandés*" figurant au préambule du projet de règlement grand-ducal! L'insertion de cette formule inacceptable dans le préambule d'un texte se trouvant encore au stade de "*projet*" démontre qu'il n'est pas dans l'intention du pouvoir politique d'attendre les avis demandés. Il semble en effet que la consultation des chambres soit uniquement effectuée afin de se conformer à la loi, selon laquelle leur avis "*doit être demandé*".

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé "*de pure forme et stérile*" de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement "*en mesure d'élaborer et de finaliser son avis*" et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

L'objectif poursuivi par la réforme proposée par le projet de loi étant de "*mieux encadrer les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle*" au Luxembourg et de mettre la législation nationale afférente en conformité avec les règles européennes (ce que le législateur luxembourgeois a l'obligation de faire), la Chambre des fonctionnaires et employés publics y donne son aval quant au fond, tout en s'abstenant d'examiner en détail les dispositions très techniques du dossier volumineux lui soumis pour avis.

Dans ce contexte, la Chambre relève que ses ressortissants ne sont d'ailleurs pas, ou du moins pas encore, directement concernés par la réforme en question. En effet, concernant le champ d'application de celle-ci, l'exposé des motifs joint au projet de loi précise que "*sont visés au Luxembourg les fonds de pension du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse, c'est-à-dire les régimes complémentaires de pension de nature collective qu'un employeur met en place pour ses salariés*" conformément aux dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension.

Or, ladite loi, telle qu'elle est actuellement encore en vigueur, dispose en son article 4, paragraphe (3), que:

"Est nulle toute disposition d'un régime complémentaire de pension instauré par l'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics au titre de la présente loi, ayant pour effet de majorer les pensions dues au titre du régime général d'assurance pension ou d'un régime de pension spécial au-delà du montant de la pension qui serait due au titre de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État pour les personnes engagées avant le 1^{er} janvier 1999 ou par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour

les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois pour les personnes engagées après le 31 décembre 1998".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que cette disposition pernicieuse et discriminatoire – qui est en outre contraire au principe constitutionnel de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi – a jusqu'à présent rendu impossible la mise en place d'un régime complémentaire de pension par l'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics.

C'est dès lors avec satisfaction qu'elle a constaté que ce texte injuste, qu'elle n'a pas cessé de fustiger depuis presque vingt ans, sera abrogé au 1^{er} janvier 2019 avec l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2018 portant, entre autres, modification de la loi précitée du 8 juin 1999, de sorte que ses ressortissants ne seront désormais plus discriminés par rapport aux travailleurs du secteur privé et aux indépendants en matière d'accès à un régime complémentaire de pension!

À cet égard, la Chambre réitère finalement encore une fois sa demande, qu'elle avait déjà formulée dans son avis n° A-2931 du 9 mai 2017 sur le projet devenu la loi susmentionnée du 1^{er} août 2018, de mettre en place un régime complémentaire de pension pour la fonction publique étatique et communale concomitamment avec l'entrée en vigueur de cette dernière loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier prochain.

Sous la réserve expresse des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF