

Initiative parlementaire. Prévoyance professionnelle. Amélioration de la couverture

(Initiative Rechsteiner)

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national

du 24 août 1995

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

En vertu de l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils, la commission vous soumet son rapport qu'elle transmet par la même occasion au Conseil fédéral pour avis.

Proposition

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique vous propose d'approuver le présent projet de modification de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

24 août 1995

Au nom de la Commission
de la sécurité sociale et de la santé publique:
La présidente, Ruth Gonseth

Annexes

- 1 Projet de loi
- 2 Rapport explicatif de la commission
- 3 Texte et développement de l'initiative Rechsteiner

N38205

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen d'une initiative parlementaire;

vu le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 24 août 1995¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 15 novembre 1995²⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 25 juin 1982³⁾ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est modifiée comme suit:

Art. 49, 2^e al.

² Lorsqu'une institution de prévoyance étend la prévoyance au-delà des prestations minimales, seules s'appliquent à la prévoyance plus étendue les dispositions sur la gestion paritaire (art. 51), la responsabilité (art. 52), le contrôle (art. 53), le fonds de garantie (art. 56, 1^{er} al., let. c, 2^e à 4^e al., art. 56^{bis}, 57 et 59), la surveillance (art. 61, 62 et 64), la sécurité financière (art. 65, 1^{er} al., art. 67, 69 et 71), le contentieux (art. 73 et 74) et les dispositions pénales (art. 76).

Art. 56, 1^{er} al., let. b à e, 2^e al., 3^e à 5^e al. (nouveaux)

¹ Le fonds de garantie assume les tâches suivantes:

- b. Il garantit les prestations légales dues par des institutions de prévoyance devenues insolvable;
- c. Il garantit aux salariés assurés les prestations réglementaires de la prévoyance plus étendue dues par des institutions de prévoyance devenues insolvable, pour autant que ces prestations reposent sur des rapports de prévoyance auxquels la loi du 17 décembre 1993⁴⁾ sur le libre passage est applicable. Sont garanties au plus les prestations calculées sur la base d'un salaire déterminant au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et

¹⁾ FF 1996 I 516

²⁾ FF 1996 I 533

³⁾ RS 831.40

⁴⁾ RS 831.42

survivants¹⁾ égal à une fois et demie le montant-limite supérieur prévu à l'article 8, 1^{er} alinéa;

d. Il dédommage l'institution supplétive pour les coûts dus aux activités exercées conformément aux articles 60, 2^e alinéa, de la présente loi et 4, 2^e alinéa, de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage qui ne peuvent être répercutés sur l'auteur du dommage;

e. *Ancienne lettre d*

² Les caisses de prévoyance insolvable d'une institution de prévoyance à laquelle sont affiliés plusieurs employeurs sont assimilées par analogie aux institutions de prévoyance insolvable. Le Conseil fédéral régleme les conditions.

³ Le Conseil fédéral régleme les conditions préalables au versement des prestations.

⁴ Le fonds de garantie n'assure aucune garantie des prestations en cas de recours abusif à son obligation de verser ses prestations.

⁵ *Ancien 2^e alinéa*

Art. 56^{bis} (nouveau) Recours et droit au remboursement

¹ Le fonds de garantie dispose d'un droit de recours contre des personnes responsables de l'insolvabilité de l'institution de prévoyance ou de la caisse de prévoyance à concurrence des prestations garanties.

² Les prestations touchées de manière illicite sont remboursées au fonds de garantie.

³ Le droit au remboursement selon le 2^e alinéa se prescrit par un an après que le fonds de garantie en a eu connaissance, mais au plus tard par cinq ans après le versement de la prestation. Si le droit à restitution découle d'un acte punissable pour lequel le droit pénal fixe un délai de prescription plus long, ce délai fait foi.

Art. 57 Affiliation au fonds de garantie

Les institutions de prévoyance soumises à la loi fédérale du 17 décembre 1993²⁾ sur le libre passage sont affiliées au fonds de garantie.

Art. 59 Financement

¹ Le fonds de garantie est financé par les institutions de prévoyance qui lui sont affiliées.

² Le Conseil fédéral règle les détails.

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 831.42

Art. 72, 3^e al.

³ Le fonds de garantie assume les coûts de l'institution supplétive dus aux activités exercées conformément aux articles 60, 2^e alinéa, de la présente loi et 4, 2^e alinéa, de la loi du 17 décembre 1993¹⁾ sur le libre passage qui ne peuvent être répercutés sur l'auteur du dommage.

Art. 73, titre médian et 1^{er} al.

Contestations entre institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit; prétentions en matière de responsabilité

¹ Chaque canton désigne un tribunal qui connaît, en dernière instance cantonale, des contestations opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit. Le tribunal statue de même sur les prétentions en matière de responsabilité selon l'article 52 et sur le droit de recours selon l'article 56^{bis}, 1^{er} alinéa.

Art. 74, 2^e al., let. d (nouvelle)

² Celle-ci connaît des recours formés contre:

d. Les décisions du fonds de garantie concernant le droit au remboursement selon l'article 56^{bis}, 2^e alinéa.

II

Dispositions transitoires

¹ Le fonds de garantie verse les prestations conformément à l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre c, dues par des institutions de prévoyance devenues insolvables, pour autant que la procédure de liquidation ne soit pas encore exécutoire au moment de l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Il verse en outre les prestations selon l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre c, en corrélation avec l'article 56, 2^e alinéa, dues par des caisses de prévoyance devenues insolvables, lorsque l'insolvabilité résulte d'une procédure de faillite ou d'une procédure analogue introduite contre l'employeur après l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

² Le fonds de garantie dédommage l'institution supplétive pour les coûts dus à ses activités aux termes de l'article 60, 2^e alinéa, à compter du 1^{er} janvier 1995, lorsqu'un tel dédommagement n'est pas effectué par d'autres sources.

III

Modifications du droit en vigueur

1. Le code civil²⁾ est modifié comme suit:

¹⁾ RS 831.42

²⁾ RS 210

Art. 89^{bis}, 6^e al.

⁶ Les fondations de prévoyance en faveur du personnel, dont l'activité s'étend au domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, sont en outre régies par les dispositions suivantes de la loi fédérale du 25 juin 1982¹⁾ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité: l'article 52 sur la responsabilité, l'article 53 sur le contrôle, les articles 56, 1^{er} alinéa, lettre c, 2^e à 4^e alinéas, 56^{bis}, 57 et 59 sur les tâches du fonds de garantie, les articles 61 et 62 sur la surveillance, les articles 73 et 74 sur le contentieux et l'article 76 sur les dispositions pénales.

IV

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

N38205

Commentaires de la commission

1 L'initiative parlementaire Rechsteiner

Le 17 décembre 1993, le conseiller national Rechsteiner déposait une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (annexe 3).

L'initiative demande une extension aux domaines préobligatoire et hors-obligatoire des dispositions de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité relatives à la couverture de l'insolvabilité par le fonds de garantie.

2 Travaux de la commission

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique a été chargée par le Bureau de l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Elle a donné à l'auteur de l'initiative l'occasion de s'exprimer sur son intervention.

Le 24 juin 1994, la commission, reconnaissant le bien-fondé des exigences formulées dans l'initiative parlementaire, a décidé à l'unanimité et sans abstentions de proposer au conseil de lui donner suite.

D'après le droit en vigueur, le fonds de garantie assure uniquement le versement des prestations de prévoyance professionnelle correspondant au régime obligatoire. Les prestations de la prévoyance professionnelle préobligatoire ainsi que les prestations de la prévoyance subobligatoire ne sont donc pas garanties. Les travailleurs âgés, dont une grande part des prétentions se situent dans le domaine préobligatoire, sont particulièrement exposés à des pertes considérables s'il s'avère, en cas de faillite d'une entreprise, qu'une part importante des capitaux de l'institution de prévoyance était investie dans l'entreprise elle-même ou encore que des cotisations n'avaient pas été versées par l'employeur à celle-ci.

En dépit du renforcement actuel de la surveillance, les autorités compétentes ne peuvent pas exclure, par le biais de leurs contrôles, que de tels cas ne se présentent à l'avenir, en particulier lorsqu'il s'agit d'opérations frauduleuses. La Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP formule par conséquent la même exigence que l'initiative au sujet d'une extension de la couverture d'insolvabilité à la prévoyance professionnelle réglementaire non obligatoire.

Pour les débats sur cette question complexe de technique actuarielle, la commission avait fait appel à des représentants de l'administration ainsi qu'aux experts suivants: M. Gérard Séchaud, président de la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP, et M. Hermann Walser, directeur de l'Association suisse de prévoyance sociale privée.

Au sein de la commission, les débats ont avant tout porté sur la question de savoir s'il était nécessaire ou même opportun de traiter cette question avant la 1^{re} révision de la LPP. Le calendrier de la révision n'ayant pas encore été fixé avec précision, la commission ainsi que les experts voient en l'initiative parlementaire

un instrument approprié afin de régler cette question urgente et par ailleurs d'une portée limitée.

Le 7 octobre 1994, le Conseil national a adhéré à la proposition de la commission de donner suite à l'initiative.

Le 28 octobre 1994, la commission a décidé de soumettre pour avis les exigences de l'initiative parlementaire aux membres de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle. La majorité des membres de la commission, se référant aux travaux menés jusqu'ici par la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle, se déclare favorable à une amélioration de la couverture des prestations de prévoyance professionnelle ainsi qu'à une extension de la garantie de la prévoyance au domaine hors-obligatoire. Les membres de la commission, qui admettent la nécessité de légiférer en la matière, estiment pour la plupart qu'une révision urgente de ces points de la LPP s'impose. L'initiative, approuvée sur le fond, n'a rencontré l'opposition que de deux membres de la commission, qui ne voyaient aucune nécessité de légiférer dans l'immédiat.

Le 17 février 1995, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique s'est à nouveau penchée sur l'initiative parlementaire. Elle a alors chargé un groupe de travail¹⁾ de l'élaboration d'un projet de loi ainsi que d'un projet de rapport. Le groupe de travail a fait appel, en qualité d'experts, à M. Hans Schmid de HEC Saint-Gall ainsi qu'à M. Hermann Walser.

Le groupe de travail s'est réuni le 28 février 1995 en présence des experts, de même que le 20 mars 1995 et le 2 mai 1995 en présence des experts et des représentants de l'administration. Le 11 mai 1995, la commission a décidé de soumettre pour avis au Conseil fédéral le projet de loi élaboré par le groupe de travail. Enfin, le 24 août 1995, la commission a adopté à l'unanimité la présente modification de loi et le rapport explicatif à l'intention du Conseil national.

3 Considérations de la commission

3.1 Situation initiale

La prévoyance professionnelle se compose d'un régime obligatoire en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)²⁾ ainsi que d'un domaine hors-obligatoire. Le domaine hors-obligatoire comprend à son tour une partie préobligatoire et une partie surobligatoire, le capital vieillesse accumulé avant l'entrée en vigueur de la LPP (1^{er} janv. 1985) étant réputé préobligatoire, tandis que l'avoir de vieillesse ainsi que les prestations y afférentes qui dépassent le minimum prescrit par la loi font partie du domaine surobligatoire.

Les institutions de prévoyance qui participent à la mise en œuvre de l'assurance obligatoire sont inscrites au registre de la prévoyance professionnelle. Au cas où

¹⁾ Membres du groupe de travail: les conseillers nationaux Seiler Rolf, président, Allenspach et Rechsteiner

²⁾ RS 831.40

une institution de prévoyance deviendrait insolvable, le fonds de garantie garantit les prestations légales aux assurés dans les limites du régime obligatoire. Les avoirs constitués dans les domaines préobligatoire et surobligatoire ne sont pas couverts par les indemnités versées par le fond de garantie en cas d'insolvabilité.

L'initiative parlementaire Rechsteiner, qui exige que les prestations du domaine hors-obligatoire soient également garanties par le fonds de garantie en cas d'insolvabilité de l'institution de prévoyance, vise à combler cette lacune.

32 Urgence de la révision

L'évolution de la conjoncture économique au cours de ces dernières années a entraîné la fermeture de nombreuses entreprises, ainsi qu'une recrudescence des faillites et par voie de conséquence des cas fréquents d'insolvabilité des caisses de pension. Les prestations du fond de garantie ont augmenté en conséquence. C'est ainsi que l'on a pu constater une croissance exponentielle des prestations en cas d'insolvabilité. En effet, le total des prestations versées en cas d'insolvabilité, qui s'élevait à quelque 19 millions en 1992, est passé à 37 millions en 1993 puis à 40 millions en 1994. Pour ce qui est des fondations collectives et communes, la plupart des cas d'insolvabilité concernent les caisses de prévoyance devenues insolubles de petites entreprises. Le fonds de garantie ne couvre cependant que la part de la fortune de l'institution de prévoyance accumulée depuis 1985 dans le domaine obligatoire. Les montants versés à la caisse de pension avant 1985 ne sont pas assurés par le fonds de garantie, ce qui occasionne des pertes financières pour les assurés. Cette lacune est inacceptable du point de vue social.

Dans le cas des fondations collectives – les principaux «clients» à l'heure actuelle du fonds de garantie du point de vue de la couverture en cas d'insolvabilité –, le versement des prestations s'appuie sur une base légale très étroite, à savoir une ordonnance. En vertu de l'article 7, 2^e alinéa, de l'ordonnance sur l'administration du «fonds de garantie LPP»¹⁾, il est possible de recourir à ce fonds en cas de faillite d'une caisse de prévoyance et même lorsqu'il s'agit d'une institution de prévoyance à laquelle sont affiliés plusieurs employeurs et qui demeure elle-même solvable. Dans un arrêt du 27 janvier 1989, le Tribunal fédéral a déjà critiqué ce genre de versement et demandé que la LPP soit modifiée en conséquence. Par ailleurs, l'Office parlementaire de contrôle de l'administration, dans son rapport concernant l'évaluation de la législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle²⁾, conclut à l'illégalité de l'article 7 de l'ordonnance précitée. Le Conseil fédéral a donc été prié, dans un rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant la législation extra-

¹⁾ RS 831.432.3

²⁾ «Evaluation de la législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle». Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 14 octobre 1994

parlementaire en matière de prévoyance professionnelle¹⁾ de garantir la légalité de cette réglementation dans le cadre de la prochaine révision de la LPP.

Au demeurant, la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP, lors de son assemblée annuelle du 25 juin 1993, a exigé, dans une résolution adressée au Département fédéral de l'intérieur, que la couverture de l'insolvabilité soit étendue à la prévoyance professionnelle réglementaire non obligatoire. La conférence a estimé en l'espèce qu'il fallait procéder à cette extension immédiatement et non pas seulement lors de la 1^{re} révision de la LPP.

En résumé, il est particulièrement urgent de garantir les prestations dans le domaine hors-obligatoire. La situation économique dans laquelle nous nous trouvons actuellement fait que les droits des assurés sont en péril dans de nombreux cas. En outre, la loi sur le libre passage, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, apporte une garantie, limitée aux prestations de sortie, également dans le domaine hors-obligatoire. La garantie en cas d'insolvabilité devrait être étendue le plus rapidement possible à tous les genres de prestations.

33 Constitutionnalité

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle selon la LPP, l'assurance en cas d'insolvabilité se fonde sur l'article 34^{quater} de la constitution.

Cette base constitutionnelle n'est toutefois pas suffisante pour la prévoyance hors-obligatoire. Cependant, selon l'expertise de l'Office fédéral de la justice du 30 août 1993 rédigée à l'intention de l'Office fédéral des assurances sociales, l'extension de l'assurance en cas d'insolvabilité au-delà du régime obligatoire peut s'appuyer sur l'article 34^{quater}, 1^{er} alinéa, lettre a, cst. Dans son expertise, l'office précise notamment qu'en légiférant, dans la loi sur le libre passage, sur la manière de combler les lacunes de couverture en cas de liquidation partielle ou totale (art. 56, 1^{er} al., let. d) et sur le financement correspondant par le biais des institutions de prévoyance (art. 59, 2^e al., LPP), les Chambres fédérales ont attribué au fonds de garantie des tâches également dans le domaine hors-obligatoire. De plus, ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des institutions de prévoyance et donc également aux institutions exerçant des activités dans le domaine hors-obligatoire. «En procédant à une extension des prestations au-delà du régime obligatoire, le législateur a créé un précédent et approuvé tout au moins tacitement ou par acte concluant la constitutionnalité de ladite extension. L'extension prévue de l'assurance en cas d'insolvabilité au domaine hors-obligatoire de la prévoyance professionnelle est comparable à cette extension»²⁾.

¹⁾ «La législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle». Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 7 avril 1995

²⁾ Expertise de l'Office fédéral de la justice du 30 août 1993; p. 6

34 Le projet de la commission

La commission approuve certes les exigences contenues dans l'initiative parlementaire, mais elle rejette les dispositions légales telles qu'elles sont formulées dans le texte de l'initiative et propose en lieu et place le contre-projet ci-annexé de modification de la LPP et du CC.

35 Commentaire des dispositions

Art. 49

L'article 49 énumère les dispositions légales applicables également au domaine de la prévoyance plus étendue. Vu l'extension de l'assurance en cas d'insolvabilité au domaine hors-obligatoire, il y a lieu de compléter l'énumération à l'article 49, 2^e alinéa, par les dispositions relatives à la protection en cas d'insolvabilité dans le domaine hors-obligatoire.

Art. 56, 1^{er} al., let. b

Cette disposition demeure inchangée quant au fond. Une réglementation séparée de la couverture en cas d'insolvabilité dans les domaines obligatoire et hors-obligatoire se justifie encore à l'heure actuelle, l'ensemble des prestations légales devant être garanties par le fonds de garantie dans le régime obligatoire, alors que les restrictions qui s'imposent dans le domaine hors-obligatoire ne s'appliquent qu'àudit domaine.

Art. 56, 1^{er} al., let. c

Il s'agit en l'occurrence de la disposition-clé de la nouvelle réglementation. Elle comprend les éléments suivants:

- Le principe selon lequel sont garanties les prestations et non d'éventuelles cotisations impayées est également maintenu dans le domaine hors-obligatoire de la prévoyance. En effet, en cas de paiement des cotisations par le fonds de garantie, le risque de l'entreprise serait supporté par l'institution de prévoyance, alors que le fonds de garantie est conçu comme une assurance à l'intention des assurés et non des institutions de prévoyance.
- Ne sont garanties que les prestations sur lesquelles il existe un droit réglementaire et auxquelles la loi sur le libre passage du 17 décembre 1993 est par conséquent applicable (v. art. 1^{er}, 2^e al., LFLP). En revanche, ne serait-ce que pour éviter des abus éventuels, il convient d'exclure une garantie des prestations facultatives, les promesses concernant le versement de prestations facultatives devant alors faire l'objet d'enquêtes et de réexamens, ce qui exigerait des efforts disproportionnés.
- Ne sont garanties que les prétentions en matière de prestations des salariés assurés. Au vu des conclusions des deux expertises de l'Office fédéral de la justice du 30 août 1993 et du 20 juin 1994, une extension de la protection en cas d'insolvabilité peut s'appuyer sur la disposition constitutionnelle relative à la protection des salariés (art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. a, de la constitution). Aucune base

constitutionnelle ne permettrait par contre une extension de la protection en cas d'insolvabilité aux indépendants. L'article 34^{quater}, 3^e alinéa, lettre d, de la constitution prévoit certes que les indépendants peuvent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles qui sont offertes aux salariés, mais cette disposition ne concerne que le régime obligatoire.

- Ne sont garanties que les prestations octroyées en vertu du règlement de l'institution de prévoyance sur la base d'un salaire AVS égal à une fois et demie le montant-limite supérieur prévu à l'article 8, 1^{er} alinéa, LPP. Une limitation de la couverture est ainsi introduite, étant donné qu'il paraît peu indiqué, pour des considérations de politique sociale, d'étendre la protection en cas d'insolvabilité à l'assurance de classes de salaire très élevées ou même à la prévoyance des cadres. Le montant maximal assuré, calculé sur la base des valeurs-limites en vigueur en 1995, s'élève actuellement à 104 760 francs, se rapprochant ainsi du salaire maximum assuré dans le régime obligatoire de l'assurance-accidents. On peut donc en conclure que cette limite est fixée de manière à couvrir plus de 90 pour cent des salaires assurés.

Art. 56, 1^{er} al., let. d

Cette disposition reprend une exigence formulée par le conseiller national Allenspach par le biais d'une initiative parlementaire du 23 janvier 1995 conçue sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative demande que l'article 56, 1^{er} alinéa, LPP soit complété par une disposition prévoyant que le fonds de garantie dédommage l'institution supplétive des coûts liés aux activités qu'elle exerce conformément à l'article 60, 2^e alinéa, lettres a, b et c, lorsque lesdits coûts ne peuvent être répercutés sur l'auteur du dommage. L'introduction de cette nouvelle disposition prend en compte les exigences formulées depuis plusieurs années par les organisations d'employeurs et de salariés représentées au sein du conseil de fondation de l'institution supplétive. La nouvelle réglementation permettrait de garantir les fonds nécessaires aux activités de l'institution supplétive.

Du point de vue formel, la lettre c, créée à la suite de l'édition de la loi sur le libre passage, est intégrée à la nouvelle lettre d (indemnisation de l'institution supplétive pour les frais liés aux activités qu'elle exerce conformément à l'art. 4, 2^e al., de la loi sur le libre passage). Il n'en résulte aucune modification matérielle.

Art. 56, 2^e al.

Les caisses de prévoyance devenues insolubles d'une institution de prévoyance à laquelle sont affiliés plusieurs employeurs ou associations sont assimilées par analogie aux institutions de prévoyance insolubles. Cette notion recouvre également les institutions communes et les fondations collectives de prévoyance avec leurs affiliations respectives. Le Conseil fédéral règle les conditions. Selon l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi en vigueur, les prestations ne sont garanties que lorsque l'institution de prévoyance est elle-même devenue insolvable. Cependant, cette condition ne prend pas suffisamment en compte la situation effective des institutions communes de prévoyance, notamment des fondations collectives, comme on n'a pas tardé à le constater après l'entrée en vigueur de la LPP. Les

4

fondations collectives se caractérisent par le fait que les salariés assurés de chaque employeur affilié disposent d'une caisse de prévoyance, dotée de son propre plan de prévoyance, de son propre règlement ainsi que de ses propres comptes. Les caisses de prévoyance sont donc gérées de facto comme des institutions de prévoyance indépendantes, même si elle ne jouissent d'aucune indépendance sur le plan juridique. Si une caisse de prévoyance devient insolvable, le versement des prestations en cas d'insolvabilité par le fonds de garantie n'est pas autorisé par la législation en vigueur. L'insolvabilité ne concerne dans ce dernier cas que la caisse de prévoyance, certes indépendante du point de vue administratif mais non juridique, tandis que la fondation collective demeure pour sa part aux yeux de la loi une institution de prévoyance solvable. Il en résulterait que les fondations collectives, lorsque leurs caisses de prévoyance deviennent insolubles, ne peuvent faire valoir un droit aux prestations en cas d'insolvabilité du fonds de garantie et seraient ainsi contraintes de gérer elles-mêmes une assurance en cas d'insolvabilité en prélevant des contributions de solidarité auprès des caisses de prévoyance affiliées, ce qui signifierait sur le plan pratique que ces cotisations seraient financées par les salariés assurés et leurs employeurs, ceci malgré le fait que les fondations collectives sont également tenues de verser au fonds de garantie les cotisations prévues par la loi. Le Conseil fédéral ainsi que la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle ayant jugé cette situation insatisfaisante, un article 7, 2^e alinéa a été introduit dans l'ordonnance du 7 mai 1986 sur l'administration du «fonds de garantie LPP». Cet article prévoit également une obligation de verser des prestations pour le fonds de garantie lorsqu'une seule caisse de prévoyance d'une fondation collective est devenue insolvable. Aussi bien le Conseil fédéral que la Commission fédérale de prévoyance professionnelle avaient conscience dès le début que la légalité de cette disposition est contestable. Un arrêt du Tribunal fédéral du 27 janvier 1989 sur l'étendue des obligations du fonds de garantie en matière de versement de prestations met également cette lacune en évidence. Plus récemment, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA), dans un rapport du 14 octobre 1994¹⁾, est également parvenu à la conclusion que l'article 7, 2^e alinéa, de l'ordonnance ne repose sur aucune base légale et que le Conseil fédéral n'a donc pas respecté la volonté du législateur dans l'édition de cette disposition. Sur la foi des conclusions de l'OPCA, la Commission de gestion du Conseil des Etats, dans son rapport du 7 avril 1995¹⁾, demande au Conseil fédéral de garantir la légalité de cette réglementation dans le cadre de la prochaine révision de la LPP. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique propose de combler la lacune ainsi constatée par la création, à l'article 56, 2^e alinéa, d'une base légale autorisant le versement de prestations par le fonds de garantie en cas d'insolvabilité d'une caisse de prévoyance ou d'une affiliation d'employeurs. Il incombe au Conseil fédéral de régler les conditions préalables au versement des prestations.

Art. 56, 3^e et 4^e al.

Au 3^e alinéa, le Conseil fédéral est chargé de régler en détail les conditions préalables au versement des prestations. L'article 56, 1^{er} alinéa, lettre b, du projet

¹⁾ Ibid., p. 8

lui attribue déjà cette compétence mais il convient d'adapter celle-ci à l'extension des tâches du fonds de garantie. La base légale nécessaire à l'ordonnance sur l'administration du «fonds de garantie LPP», que le Conseil fédéral devra adapter à son tour aux nouvelles dispositions, est ainsi créée. En l'occurrence, il s'agit avant tout de dispositions relatives au déroulement des procédures, aux documents à remettre ainsi qu'aux contrôles. Il conviendra de veiller particulièrement à ce dernier point de manière à éviter un recours abusif au fonds de garantie. Cet aspect est mis en relief au 4^e alinéa où il est expressément mentionné que le fonds de garantie n'assure aucune garantie des prestations en cas d'insolvabilité lorsque celles-ci ont été touchées de manière illicite.

Art. 56^{bis}

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi en vigueur, le Conseil fédéral a réglementé le droit de recours du fonds de garantie à l'article 11 de l'ordonnance sur l'administration du «fonds de garantie LPP». En conséquence, une réglementation au niveau législatif du droit de recours paraît justifiée sur le plan du droit. Les délais de prescription ordinaires devraient être fixés pour les recours.

Le 2^e alinéa, lequel prévoit une obligation pour le fonds de garantie d'exiger le remboursement des prestations touchées de manière illicite, poursuit le même but.

Quant aux dispositions concernant la prescription proposées au 3^e alinéa, la question de savoir dans quelles limites le fonds de garantie peut exiger le remboursement de prestations touchées de manière illicite est encore à l'étude à l'heure actuelle.

Art. 57

Du fait de l'extension de la couverture en cas d'insolvabilité, seront affiliées à l'avenir au fonds de garantie non seulement les institutions de prévoyance enregistrées, mais aussi l'ensemble des institutions de prévoyance soumises à la loi sur le libre passage. Il est ainsi tenu compte du fait que le fonds de garantie sera alors dans l'obligation à l'avenir d'assurer la garantie des prestations vis-à-vis de l'ensemble des institutions de prévoyance précitées, celles-ci étant à leur tour astreintes au versement de contributions au fonds de garantie.

Art. 59

Le financement du fonds de garantie incombe aux institutions de prévoyance. Vu les nouvelles tâches assignées au fonds de garantie, la commission renonce à l'introduction dans la loi de dispositions détaillées concernant les normes de référence pour le calcul des contributions. Le Conseil fédéral reçoit la compétence d'en régler les détails.

Art. 72, 3^e al.

L'adaptation proposée au 3^e alinéa, purement formelle, ne concerne que la prise en charge par le fonds de garantie des prestations en faveur de l'institution supplétive conformément à l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre d (*nouvelle*).

Art. 73, 1^{er} al.

L'article 73, 1^{er} alinéa est complété par une disposition aux termes de laquelle le tribunal cantonal désigné par le canton statue sur les prétentions en matière de responsabilité selon l'article 52 et sur le droit de recours selon l'article 56^{bis}, 1^{er} alinéa. La réalisation des prétentions en matière de responsabilité et du droit de recours serait ainsi soumise à une procédure simplifiée du point de vue formel.

Art. 74, 2^e al., let. d

La Commission fédérale de recours, indépendante, statue également sur les recours contre les décisions du fonds de garantie sur le droit au remboursement selon l'article 56^{bis}, 2^e alinéa.

Dispositions transitoires

1^{er} al.

Etant donné que les pertes financières des fondations ne se produisent pas soudainement mais qu'elles s'accumulent progressivement, elles sont constatées relativement tôt ou tard en fonction des conditions-cadres en vigueur. La question se pose alors de savoir à quels cas les présentes modifications de la loi sont applicables. Il conviendra de fixer une date-limite afin de délimiter les anciens cas, non couverts, et les nouveaux cas, bénéficiant d'une couverture. La commission propose de faire coïncider la date-limite avec le moment où la décision officielle de liquidation devient exécutoire. Il s'agit du seul état de fait clairement défini du point de vue juridique et fixé de manière non arbitraire auquel il est possible de se rattacher. Cette solution est également recommandable pour des considérations d'ordre social. Par ailleurs, en vertu de l'article 56, 1^{er} alinéa, lettre c, le fonds de garantie doit verser des prestations lorsque l'insolvabilité d'une caisse de prévoyance est due à une procédure de faillite ou à une procédure analogue introduite contre l'employeur après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi. Il ne sera tenu compte en l'occurrence que des cas d'insolvabilité survenus après l'entrée en vigueur de la LPP.

2^e al.

L'institution supplétive est un organe chargé de la mise en œuvre de la prévoyance professionnelle obligatoire, qui verse la plupart du temps des prestations sociales dont les coûts ne peuvent être répercutés sur l'auteur du dommage que de manière très limitée. L'expérience montre que même en mobilisant l'ensemble des ressources, le déficit résultant d'année en année des coûts de mise en œuvre entraînerait un surendettement de l'institution supplétive si le pool des sociétés d'assurance-vie ne renonçaient pour l'instant à leurs prétentions concernant les coûts non couverts. Il est depuis longtemps admis que l'institution supplétive devrait être dédommée des coûts non couverts, cette tâche incombant au fonds de garantie en tant qu'autre institution centrale de prévoyance professionnelle. La réglementation des coûts est applicable dès à présent, le fonds de garantie devant prendre en charge uniquement les coûts encourus depuis le 1^{er} janvier 1995 qui n'ont pu être indemnisés d'une autre manière.

Modification du droit en vigueur

Art. 89^{bis}, 6^e al., du code civil

Il convient de compléter l'article 89^{bis}, 6^e alinéa, par des dispositions également applicables, dans le cadre de l'extension des tâches du fonds de garantie, à des fondations de prévoyance en faveur du personnel non enregistrées.

Texte et développement de l'initiative parlementaire Rechsteiner

1. Prévoyance professionnelle. Amélioration de la couverture

M. Rechsteiner, conseiller national, a déposé, le 17 décembre 1993, l'initiative parlementaire suivante:

La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est modifiée comme il suit:

Article 56, 1^{er} alinéa, lettre b

Il garantit les prestations légales et réglementaires dues par des institutions de prévoyance devenues insolvable. Le Conseil fédéral édicte les prescriptions sur les conditions et l'ampleur de cette prise en charge, sur les mesures destinées à prévenir les abus, ainsi que sur le droit de recours contre les personnes responsables d'institutions de prévoyance insolvable.

Article 57

Les institutions de prévoyance inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle sont affiliées de plein droit au fonds de garantie; sont également affiliées, pour la couverture en cas d'insolvabilité, les institutions de prévoyance actives dans le domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, mais qui ne sont pas inscrites au registre.

Article 59

Le fonds de garantie est financé par les institutions de prévoyance. Le montant des contributions se calcule d'après la somme totale des fonds d'épargne ou des capitaux de couverture, compte tenu de l'ampleur de la prise en charge fixée par le Conseil fédéral en vertu de l'article 56.

2. Développement

Les expériences de ces dernières années ont montré que la couverture d'insolvabilité dans la prévoyance professionnelle était insuffisante. Comme d'après la LPP, le fonds de garantie n'intervient que dans l'assurance obligatoire, les faillites d'institutions de prévoyance à capitaux non seulement subobligatoires mais aussi, et surtout, préobligatoires risquent d'entraîner des pertes importantes.

Le 4 juin 1992, j'avais déposé une motion concernant la garantie des rentes de la prévoyance professionnelle et demandant que les dispositions sur le fonds de garantie s'appliquent aussi à la prévoyance hors-obligatoire. Dans sa réponse du 24 août 1992, le Conseil fédéral avait promis de traiter cette question dans le cadre de la 1^{re} révision de la LPP et avait annoncé le message pour fin 1993. Dès lors, ma motion avait été transformée en postulat et transmise en conséquence.

Depuis, il est apparu que la 1^{re} révision de la LPP ne se ferait pas dans les délais prévus. Comme cela a été annoncé lors du traitement du message relatif à la révision de l'article 33 LPP, le message concernant la 1^{re} révision de la LPP devrait être prêt pour début 1996 et la révision elle-même devrait entrer en vigueur début 1999.

Compte tenu de ce retard, il n'est plus possible de repousser encore l'extension de la couverture d'insolvabilité à la prévoyance hors-obligatoire. A cet égard, la Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et des fondations demande que cette mesure soit prise sans délai et indépendamment de la 1^{re} révision de la LPP (Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle 1993 p. 376).

A cette fin, la présente initiative parlementaire propose une modification de la LPP aussi simple que possible et se limitant au strict nécessaire. Le Conseil fédéral réglera les détails par voie d'ordonnance, et notamment l'ampleur de la couverture (qui pourrait être calquée, p. ex. sur le maximum de la LAA).

N38205

**Initiative parlementaire. Prévoyance professionnelle. Amélioration de la couverture
(Initiative Rechsteiner) Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé
publique du Conseil national du 24 août 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.462
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1996
Date	
Data	
Seite	516-532
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 519

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.