

ad 93.462

**Initiative parlementaire Rechsteiner  
Amélioration de la couverture en cas d'insolvabilité  
dans la prévoyance professionnelle**

**Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique  
du Conseil national du 24 août 1995**

**Avis du Conseil fédéral**

du 15 novembre 1995

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous nous prononçons ci-après sur le rapport du 24 août 1995 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national concernant l'extension de la couverture en cas d'insolvabilité dans la prévoyance professionnelle (initiative parlementaire Rechsteiner).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 novembre 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38206

## 1 Accord de principe

Selon le droit en vigueur, le fonds de garantie LPP couvre uniquement, en cas d'insolvabilité des institutions de prévoyance, les prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire. Les droits aux prestations préobligatoires et subobligatoires des personnes assurées ne sont, eux, pas garantis. Ces droits sont alors menacés, voire perdus si, par exemple, une part importante des capitaux de prévoyance est investie auprès d'un employeur en faillite ou si l'employeur n'a pas payé l'intégralité des cotisations. Il se peut aussi que ce soit l'institution de prévoyance dans son ensemble qui devienne insolvable et, de ce fait, ne puisse plus fournir ses prestations.

Afin d'éviter que, dans de tels cas, les salariées et les salariés doivent assumer, outre la perte de leur emploi, le risque d'être privés de leur prévoyance, il se justifie d'étendre la couverture en cas d'insolvabilité aux droits réglementaires extra-obligatoires des salariés. C'est pourquoi le Conseil fédéral salue la proposition qui, par le biais du contre-projet, donne suite à l'initiative parlementaire, car sans cela l'extension de la couverture en cas d'insolvabilité devrait être examinée dans le cadre de la révision de la LPP.

## 2 Coûts

Il est difficile d'estimer le montant des prestations supplémentaires qui devront être fournies, d'autant plus que l'on ne sait pas avec précision quelles institutions de prévoyance seront englobées dans le champ d'application de la couverture plus étendue en cas d'insolvabilité. Selon une évaluation sommaire effectuée par le fonds de garantie, l'augmentation serait de l'ordre de 10 pour cent. Par conséquent, le taux des cotisations devrait, sans modification des bases de calcul, être relevé de 0,04 pour cent à 0,044 pour cent de la somme des salaires coordonnés.

De l'avis des représentants du fonds de garantie, cependant, il faudrait faire passer le taux des cotisations de 0,04 à 0,08 pour cent, mais pour un tout autre motif, qui est la recrudescence des cas d'insolvabilité due à la dégradation de la situation économique (1990: 507 cas; prestations d'un montant de 5,1 millions/1992: 895; 17,5 millions/1994: 2197; 40,5 millions).

L'expertise van Damme/Schmid (Rapport de recherche de l'OFAS 1/95, «Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge», p. 92/93), sans donner de chiffres concrets, conclut également que l'évolution de l'économie nationale et, partant l'augmentation de la fréquence des cas d'insolvabilité et de l'étendue des préjudices ainsi que le relèvement régulier des limites LPP par le Conseil fédéral auront une influence bien plus déterminante sur le montant global des prestations en cas d'insolvabilité que le choix de la variante en matière de garantie.

Une chose est certaine: la Confédération et les cantons ne doivent assumer aucune charge financière supplémentaire.

### 3 Propositions concrètes

Le texte de loi tel qu'il est projeté appelle de notre part les remarques suivantes qui requièrent une adaptation des commentaires:

#### 31 ad article 49, 2<sup>e</sup> alinéa, «... et les dispositions pénales (art. 76)»

*Proposition: remplacer par ce qui suit:*

«... et les dispositions pénales (art. 75 à 79)».

*Motifs:*

L'application de toutes les dispositions pénales (art. 75 à 79, LPP) à la prévoyance subobligatoire se justifie du fait que les avis comminatoires et les règles de procédure liés au fonds de garantie peuvent désormais se révéler, là aussi, déterminants.

#### 32 ad article 56, 2<sup>e</sup> alinéa (nouveau)

*Proposition: remplacer par la version suivante:*

«<sup>2</sup> Lorsque plusieurs employeurs ou associations sont affiliés à une institution de prévoyance et que les prestations dues conformément à l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres b ou c, ne peuvent pas être fournies par une caisse de prévoyance ou par une fondation commune dans le cas d'un contrat d'affiliation d'employeur, cette caisse ou ce contrat d'affiliation est assimilé à l'institution de prévoyance insolvable, si une procédure de faillite ou une procédure analogue a été ouverte contre l'employeur ou l'association concernés.»

*Motifs:*

Les institutions de prévoyance qui gèrent la prévoyance pour un grand nombre d'employeurs peuvent, schématiquement, être divisées en deux groupes: les institutions communes et les fondations collectives. Les formes mixtes sont également possibles. La formulation adoptée dans le projet défavorise cependant de manière très nette l'institution commune, car celle-ci ne connaît pas le système de la caisse de prévoyance. Elle ne fait que gérer des plans de prévoyance valables pour toutes les affiliations ou seulement pour un nombre déterminé d'entre elles.

Ne figurant jusqu'ici ni dans la loi ni dans les dispositions d'application y afférentes, l'insolvabilité d'employeurs affiliés à des institutions communes ne permettait pas en elle-même, faute de fondements légaux, de garantir les prestations. La solution pragmatique adoptée par le fonds de garantie LPP en pareils cas pour répondre aux besoins concrets et respecter le principe de l'égalité de traitement requiert désormais une base légale claire.

### 33 ad II: Dispositions transitoires, 1<sup>er</sup> alinéa

Le rapport de la Commission propose que le moment déterminant pour l'application de la couverture plus étendue en cas d'insolvabilité soit, pour les institutions de prévoyance, celui où la liquidation prononcée est exécutoire, et pour les caisses de prévoyance ou les fondations communes, la date d'ouverture de la procédure de faillite ou d'une procédure analogue.

La Commission entend ainsi instaurer une protection d'assurance aussi large que possible en faveur des institutions de prévoyance pour lesquelles une procédure de liquidation aura déjà été ouverte au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Une telle solution correspond en effet aux attentes de larges milieux de la population.

Il convient toutefois de signaler qu'avec cette solution, on accepte une inégalité de traitement entre les assurés: ceux dont la prévoyance est exécutée par une caisse de prévoyance ou une fondation commune ne sont au bénéfice de la couverture plus étendue en cas d'insolvabilité que si la procédure de liquidation concernant leur employeur a été ouverte *après la date déterminante*, à savoir celle de l'entrée en vigueur du nouveau droit; en revanche, s'ils sont assurés par une institution de prévoyance, il suffit que la procédure de liquidation *ne soit pas encore terminée à la date déterminante*. En outre, il n'est guère possible, à l'heure actuelle, d'estimer les coûts supplémentaires qui en résulteront. En dépit de ces réserves, le Conseil fédéral donne la préférence à une protection aussi large que possible en cas d'insolvabilité, en soutenant ainsi la proposition de la Commission.

### 34 ad II: Dispositions transitoires

*Proposition: introduire un nouvel alinéa 3 libellé dans les termes suivants:*

«<sup>3</sup> La fortune du fonds de garantie LPP est affectée aux tâches que les institutions de prévoyance ont financées en vertu de l'ancien droit.»

*Motifs:*

Eu égard aux principes actuels en matière de droit des fondations, il faut disposer que les capitaux réunis pour l'exécution des tâches actuelles et des nouvelles tâches du fonds de garantie ne seront pas utilisés à d'autres fins. Les avoirs doivent, c'est un principe, revenir aux personnes qui ont directement contribué à les rassembler. Une règle transitoire concernant l'engagement des capitaux est donc prévue car il faut supposer que la fortune disponible sera utilisée pour les tâches actuelles et qu'ensuite seulement un financement global des tâches sera assuré. Pour des motifs techniques d'administration, cette répartition de la fortune pourrait ne pas avoir lieu si le financement des prestations préobligatoires et surobligatoires devait, pour cause de simplification, provenir comme jusqu'ici des salaires obligatoirement assurés des institutions de prévoyance enregistrées; une subdivision ne serait, par conséquent, plus judicieuse. Il faudrait, en tout cas, associer le fonds de garantie LPP au règlement de la question du financement afin de pourvoir à une application simple et transparente.

## 35 ad III: Modifications du droit en vigueur

Art. 89<sup>bis</sup>, 6<sup>e</sup> al., CC

### *Proposition:*

Les dispositions pénales de la LPP (art. 75 à 79), ainsi que les prescriptions en matière de placement (art. 71) doivent aussi être reprises dans le domaine de la prévoyance extra-obligatoire. Il y a lieu de compléter dans ce sens l'article 89<sup>bis</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, CC, et, partant, d'abroger l'article 89<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, CC. Les dispositions pénales et les prescriptions relatives aux placements s'appliquent ainsi à la prévoyance professionnelle dans son ensemble (régime obligatoire, régimes préobligatoire et subobligatoire, régime extra-obligatoire).

### *Motifs:*

Le fait que le champ d'activité du fonds de garantie s'étende désormais aussi aux institutions de prévoyance extra-obligatoires plaide en faveur d'une prise en compte de toutes les dispositions pénales (art. 75 à 79). L'extension du champ d'application des dispositions relatives à l'administration de la fortune (art. 71) est, dans le domaine extra-obligatoire également, le corollaire de l'élargissement, par le fonds de garantie, de la protection en cas d'insolvabilité par le fonds de garantie.

Le champ d'application des dispositions pénales et des dispositions concernant l'administration de la fortune concordent ainsi totalement avec le champ d'application des dispositions réglant la couverture en cas d'insolvabilité.

Par conséquent, la règle actuelle concernant la limitation des placements auprès de l'employeur, inscrite à l'article 89<sup>bis</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa, CC, est obsolète; il y a donc lieu de l'abroger. En outre, l'avant-projet de révision du Code civil (droit des fondations et ouverture des contrats de mariage et des pactes successoraux) de 1993 a déjà prévu d'ajouter l'article 71, LPP, à l'article 89<sup>bis</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, CC. Cette adjonction, dans son principe, a été bien accueillie en procédure de consultation.

## 4 Recommandation relative à la forme

Nous vous proposons de procéder à certaines modifications systématiques des règles concernant le fonds de garantie et la couverture en cas d'insolvabilité (cf. annexe):

L'activité et les tâches du fonds de garantie LPP sont réglées à l'article 56; le dispositif concret de la couverture en cas d'insolvabilité est décrit à l'article 56a (nouveau); les dispositions relatives au recours et au droit au remboursement figurent à l'article 56b (nouveau).

### *Motifs:*

Clarté.

L'article traitant du dispositif concret de la prestation en cas d'insolvabilité (art. 56a [nouveau] devrait régler les points ci-après:

- les conditions principales qui permettent de garantir les prestations du fonds de garantie à l'égard des institutions de prévoyance proprement dite, des caisses de

prévoyance d'institutions collectives et des contrats d'affiliation à des institutions communes;

- le principe de l'égalité entre, d'une part, l'institution de prévoyance proprement dite et, d'autre part, les caisses de prévoyance d'institutions collectives et les contrats d'affiliation à des institutions communes (cf. nos remarques concernant l'art. 56a [nouveau]);
- le fait que la protection en cas d'insolvabilité ne dépasse pas une fois et demie le montant-limite supérieur.

L'article 56b (nouveau) devrait contenir plus de précisions à propos du droit de recours du fonds de garantie contre les personnes qui, par leur propre faute, ont causé l'insolvabilité de l'organisme de prévoyance. En outre, cette norme dispose que le fonds de garantie a le droit de réclamer le remboursement des prestations touchées de manière illicite et règle la prescription de ce droit.

N38206

## Proposition

### Art. 56 Tâches

<sup>1</sup> Le fonds de garantie assume les tâches suivantes:

- a. (*inchangé*)<sup>1)</sup>;
- b. Il garantit les prestations légales dues par des institutions de prévoyance devenues insolvables;<sup>2)</sup>
- c. Il garantit aux salariés assurés les prestations réglementaires de la prévoyance plus étendue dues par des institutions de prévoyance devenues insolvables, pour autant que ces prestations reposent sur des rapports de prévoyance auxquels la loi du 17 décembre 1993<sup>3)</sup> sur le libre passage est applicable; (*supprimer la deuxième phrase figurant dans le rapport*)
- d. Il dédommage l'institution supplétive pour les coûts, dus aux activités exercées conformément à l'article 60, 2<sup>e</sup> alinéa, de la présente loi et à l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur le libre passage, qui ne peuvent être répercutés sur l'auteur du dommage;<sup>4)</sup>
- e. (*ancienne let. d*)<sup>5)</sup>

<sup>2</sup> Le fonds de garantie tient des comptes séparés pour chacune de ses tâches.

### Art. 56a (nouveau) Prestation en cas d'insolvabilité

<sup>1</sup> Lorsque plusieurs employeurs ou associations sont affiliés à une institution de prévoyance et que les prestations dues conformément à l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres b ou c, ne peuvent pas être fournies par une caisse de prévoyance, ou par une fondation commune dans le cas d'un contrat d'affiliation d'employeur, cette caisse ou ce contrat d'affiliation est assimilé à l'institution de prévoyance insolvable, si une procédure de faillite ou une procédure analogue a été ouverte contre l'employeur ou l'association concernés.»<sup>6)</sup>

<sup>2</sup> Lorsque les cas relèvent de l'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, ne sont garanties que les prestations calculées sur la base d'un salaire déterminant au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>7)</sup> égal à une fois et demie le montant-limite supérieur prévu à l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa.

<sup>1)</sup> Correspond à la teneur de la LPP, état du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

<sup>2)</sup> Teneur proposée dans le rapport du 24 août 1995.

<sup>3)</sup> RS 831.42

<sup>4)</sup> Teneur proposée dans le rapport du 24 août 1995.

<sup>5)</sup> Correspond à la teneur de la LPP, état du 1<sup>er</sup> janvier 1995.

<sup>6)</sup> Nouvelle formulation qui reprend la proposition du rapport et intègre les conditions d'octroi de la garantie des prestations fixées à l'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa, OFG 2.

<sup>7)</sup> RS 831.10

<sup>3</sup> Le fonds de garantie n'assure aucune garantie des prestations en cas de recours abusif à son obligation de verser des prestations.<sup>1)</sup>

<sup>4</sup> Le Conseil fédéral règle les conditions de versement des prestations.<sup>1)</sup>

*Art. 56b (nouveau) Recours et droit au remboursement*

*Actuel art. 56<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Le fonds de garantie dispose d'un droit de recours contre les personnes responsables de l'insolvabilité de l'institution de prévoyance, de la caisse de prévoyance ou de l'employeur affilié à concurrence des prestations garanties.

<sup>2</sup> (*inchangé*)

<sup>3</sup> (*inchangé*)

N38206

<sup>1)</sup> Teneur proposée dans le rapport du 24 août 1995.

**Initiative parlementaire Rechsteiner Amélioration de la couverture en cas d'insolvabilité dans la prévoyance professionnelle Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 24 août 1995 Avis du Conseil f..**

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	533-540
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 520

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.