Projet de loi

modifiant:

- 1. la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension;**
- 2. le Code des assurances sociales;**
- 3. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;**
- 4. la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales;**
- 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois;**
- 6. la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.**

--
Avis du Conseil d'Etat

(7 octobre 2008)

Par dépêche du 23 janvier 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique. Au texte du projet, élaboré par le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis des chambres professionnelles ont été reçus comme suit:

- l'avis de la Chambre de travail, par dépêche du 23 avril 2008;
- l'avis de la Chambre de commerce, par dépêche du 6 mai 2008;
- l'avis de la Chambre des employés privés, par dépêche du 3 juin 2008;
- l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 17 septembre 2008;
- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 19 septembre 2008.

Le Conseil d'Etat a, en date du 23 avril 2008, été saisi de l'avis obligatoire de la Banque centrale européenne sur ce projet de loi. L'avis de la Caisse de pension des employés privés lui a été transmis par dépêche du 20 juin 2008.

Considérations générales

Le projet de loi vise à adapter la loi de coordination des régimes légaux de pension et à modifier plusieurs dispositions des régimes de pension général et spéciaux afin de tenir compte des difficultés techniques constatées lors de l'application pratique des lois afférentes.

Les dispositions essentielles sont les suivantes:

- intégration du fonds de pension de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) dans le système de coordination interne. Les pensions des agents relevant de la BCL sont en effet organisées dans le cadre d'un fonds de pension autonome qui repose sur un système de capitalisation pure. L'instauration de ce régime a soulevé des problèmes techniques qui ne trouvaient pas de réponse satisfaisante dans les textes de loi. La BCL a jugé utile de faire trancher ces problèmes par les instances judiciaires. Déboutée en première instance pour défaut de compétence du tribunal saisi, la BCL a obtenu gain de cause auprès de la Cour d'appel.

L'exposé des motifs indique que, confrontés à cet arrêt, les responsables de la BCL et des différentes caisses se sont rencontrés. Ces responsables ont apparemment fixé le montant des cotisations à transférer par les différentes caisses de pension au fonds de pension de la BCL qui s'écarte du chiffre prévu par l'arrêt précité. Les responsables ont également décidé de proposer au Gouvernement de procéder à certaines modifications législatives, et ces propositions ont abouti au projet de loi sous rubrique.

L'exposé des motifs n'indique pas si les responsables se sont également réunis avant que la BCL n'engage des procédures judiciaires, et, dans l'affirmative, pourquoi ces discussions n'auraient pas été fructueuses.

La démarche retenue a conduit des établissements publics à faire trancher leurs différends par les tribunaux civils sans que l'arrêt de la Cour d'appel ait pu régler les problèmes.

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que l'exercice soit concluant. Il ose espérer qu'à l'avenir les textes de loi éviteront les conflits entre établissements publics et qu'en cas de désaccord, les établissements publics réussiront à dégager des solutions moins conflictuelles.

- Transfert des droits aux agents des Communautés européennes. La modification proposée assouplit les délais pendant lesquels les agents peuvent présenter leur demande de rachat des droits à pension acquis pendant les périodes d'occupation antérieures à la titularisation auprès d'un organisme international avant l'échéance du risque.

- Transfert des droits aux agents du secrétariat général du BENELUX. Le dispositif prévu organise la reprise des droits à la retraite par le régime luxembourgeois, lorsqu'un agent quitte le secrétariat général du BENELUX et que les droits à la retraite de cet agent sont transférés vers le régime luxembourgeois.

- Mise en compte des majorations proportionnelles spéciales. Le projet de loi vise à redresser une injustice liée à la situation dans laquelle un bénéficiaire d'une pension d'invalidité du régime général se trouve s'il reprend une activité professionnelle relevant du régime transitoire lui ouvrant le droit à une pension d'Etat.

- Principe de la dernière caisse de pension. Ce principe est étendu à un certain nombre de situations particulières.

Le Conseil d'Etat voudrait dans ce contexte renvoyer à l'analyse technique très fouillée élaborée par la Caisse de pension des employés privés dans son avis sur le projet de loi. Cet avis analyse les différentes situations qui peuvent se présenter lorsqu'un assuré soit rejoint la BCL, soit quitte la BCL en cours de carrière, et il relève certaines incohérences dans la législation actuelle.

Le même avis propose une modification de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat en rapport avec la mise en compte des majorations proportionnelles spéciales. Enfin, l'avis de la Chambre des employés privés propose une série d'amendements afin d'adapter la loi de coordination en fonction des modifications introduites par la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat procède à l'examen des articles du projet de loi soumis à son avis.

Examen des articles

Article I^{er}

Sans observation.

Article II

Suite à l'analyse du projet de loi, la Chambre de travail tient à formuler une observation par rapport à l'article II, point 1 du projet de loi, qui a pour objet de modifier le premier alinéa de l'article 173 du Code des assurances sociales (CAS).

La modification de l'article 173 CAS a pour objet de permettre aux personnes ayant réduit leur activité professionnelle de compléter leur assurance. La disposition relative à l'extension de la période de référence est adaptée en conséquence. La Chambre de travail relève que l'article 173 CAS, dans sa version actuellement applicable, dispose qu'un règlement grand-ducal peut autoriser, sous certaines conditions, le paiement de cotisations volontaires, même si les personnes intéressées n'ont pas réduit leur activité professionnelle. Le Conseil d'Etat rejoint la Chambre de travail en ce que la nouvelle disposition ne devrait pas se substituer à la réglementation actuelle.

Le régime de pension spécifique à la BCL, dans sa version actuelle, se caractérise par deux particularités:

- le fonds de pension de la BCL est le seul régime à appliquer un système de financement basé sur la capitalisation pure, et
- le fonds de pension de la BCL est le seul à intervenir tant dans le régime général d'assurance pension que dans le régime spécial et le régime spécial transitoire.

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que la gestion de la BCL soit simplifiée par la création d'un fonds de pension distinct, innovant par rapport aux autres organismes de pension existant au Luxembourg. Sans vouloir remettre en cause les choix du passé, le Conseil d'Etat voudrait souligner à cet endroit que le besoin de simplification des structures administratives ne plaide *a priori* pas pour la multiplication de régimes particuliers, surtout si le nombre de bénéficiaires est très limité. Aussi le Conseil d'Etat regrette-t-il que le projet sous avis ajoute une nouvelle lourdeur administrative.

Jusqu'ici, le régime général était géré par les quatre organismes de pension: l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité (AVI), la Caisse de pension des employés privés (CPEP), la Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels (CPACI), la Caisse de pension agricole (CPAG), qui fusionneront dans la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) avec effet au 1^{er} janvier 2009. Afin d'exclure du régime général géré par la CNAP les salariés de la BCL, et notamment ceux qui continuent d'être couverts par le régime général, il convient de compléter l'article 177 du CAS par un alinéa supplémentaire, qui pourrait être ajouté en fin de l'article II. Le Conseil d'Etat propose à cet effet de reprendre la formulation afférente proposée dans l'avis de la Caisse de pension des employés privés:

« 6° L'article 177 est complété par l'alinéa 2 ayant la teneur suivante:

« Ne sont pas assujettis à l'assurance les agents de la Banque centrale du Luxembourg visés à l'article 14 de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire de la Banque centrale du Luxembourg. » »

Articles III à VII

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières au sujet de ces articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer