

N° 4756²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre de l'assurance insolvabilité des régimes complémentaires de pension, signée à Berlin, le 22 septembre 2000

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(1.10.2001)

La Commission se compose de: M. Niki BETTENDORF, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BILDORFF, Mme Mady DELVAUX-STEHRÉS, MM. Gast. GIBERYEN, Marcel GLESENER, Jean-Marie HALSDORF, Alexandre KRIEPS, Lucien LUX, Paul-Henri MEYERS, Mme Marie-Josée MEYERS-FRANK et M. Marco SCHROELL, Membres.

*

Remarques préliminaires

Le projet de loi 4756 a été déposé à la Chambre des Députés le 29 janvier 2001 par Mme le Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 3 juillet 2001.

Dans sa réunion du 15 mai 2001, la Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale a désigné son président M. Niki Bettendorf comme rapporteur du projet de loi 4756 et elle a procédé à un premier examen général du projet. Dans sa réunion du 1er octobre 2001, la commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport.

Objet du projet de loi 4756

Le projet de loi a pour objet l'approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre de l'assurance insolvabilité des régimes complémentaires de pension, qui a été signée à Berlin en date du 22 septembre 2000.

Cette Convention dispose notamment que l'organisme assurant le risque insolvabilité prévu par l'article 21 de la loi luxembourgeoise du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, est l'organisme prévu par la loi allemande du 19 décembre 1974 relative à l'amélioration des régimes de pension professionnels, en l'occurrence le „Pensions-Sicherungs-Verein, Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit“ (PSVaG). Cet organisme assume les droits et obligations de l'assureur insolvabilité prévu par la loi luxembourgeoise et peut opérer sous la législation luxembourgeoise dans des conditions semblables à celles imposées par la législation allemande.

Depuis 1980, une directive CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur impose aux Etats membres de s'assurer que „les mesures nécessaires sont prises pour protéger les intérêts des travailleurs salariés et des personnes ayant déjà quitté l'entreprise ou l'établissement de l'employeur à la date de la survenance de l'insolvabilité de celui-ci, en ce qui concerne leurs droits acquis, ou leurs droits en cours d'acquisition, à des prestations de vieillesse, y compris les prestations de survivants, au titre de

régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existants en dehors des régimes légaux de sécurité sociale“.

Cette obligation d'assurer le risque d'insolvabilité des entreprises, est également reprise à l'article 21 de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension. Ce texte prévoit qu'une entreprise doit s'affilier obligatoirement auprès d'un organisme ou d'une entreprise assurant le risque d'insolvabilité dûment agréé par le Gouvernement. La convention à approuver par le présent projet de loi a précisément pour objet d'agréer le Pensions-Sicherungs-Verein, Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit „PSVaG“, organisme prévu par la loi allemande du 19 décembre 1974 relative à l'amélioration des régimes de pension professionnels.

La ratification de cette Convention et la mise en place du mécanisme d'assurance prédécrit s'imposent alors qu'à défaut l'Etat luxembourgeois pourrait voir engager sa responsabilité en cas de faillite d'une entreprise entraînant la perte de droits de pension.

La solution d'un recours à la couverture d'assurance insolvabilité par une institution de garantie nationale à l'instar de celle qui existe en Allemagne, n'a pas été retenue pour la raison que les experts consultés étaient d'avis „qu'il n'est guère possible d'organiser un tel fonds de garantie à Luxembourg, alors que les risques seraient insuffisamment étalés“.

Dans ce contexte, relevons encore qu'au moment où les négociations avec le Gouvernement allemand en vue de la conclusion de la Convention que la Chambre des Députés est appelée à approuver par le présent projet de loi avaient presque abouti, une entreprise de réassurance luxembourgeoise avait soumis au Gouvernement une proposition de procéder elle-même à l'assurance du risque insolvabilité. Elle proposait à cet effet le modèle suédois consistant à couvrir les risques d'insolvabilité par le biais de l'assurance crédit. Ce système implique que l'organisme d'assurance crédit apprécie lui-même la faculté de crédit d'une entreprise, ce qui aurait comme conséquence que toutes les entreprises présentant des risques potentiels seraient éliminées et devraient en fin de compte être assurées par l'Etat. A juste titre, les responsables gouvernementaux ont considéré que cette solution n'était pas acceptable.

Enfin, il faut noter que, le PSVaG ayant son siège social à Cologne, tout litige éventuel sera tranché par les tribunaux de Cologne, siège du défendeur.

Cette compétence exclusive des tribunaux de Cologne sur certains points se présente en détail comme suit:

- le tribunal de travail de Cologne est territorialement compétent pour les contestations concernant le fondement et le montant des cotisations;
- le tribunal de travail de Cologne est compétent pour les contestations concernant la fixation des prestations;
- le tribunal de commerce de Cologne (*Insolvenzgericht*) est compétent pour connaître des contestations relatives à l'existence d'un sinistre.

A l'exception de ces cas précis, tout contentieux résultant en matière de pension complémentaire de l'insolvabilité des entreprises est de la compétence du tribunal de commerce respectivement du tribunal de travail de Luxembourg.

Pour les considérations juridiques détaillées concernant la problématique de la compétence des tribunaux luxembourgeois respectivement allemands, il est renvoyé aux explications très détaillées de l'article 7 de la Convention dans le document parlementaire ainsi qu'aux commentaires afférents du Conseil d'Etat dans son avis du 3 juillet 2001.

Pour d'autres points de discussion, la Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale renvoie également à l'exposé des motifs qui contient une analyse très fouillée de la Convention et des questions juridiques y relatives.

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 3 juillet 2001 le Conseil d'Etat, tout en approuvant le projet de loi sous examen, a fait quelques observations relatives à l'arrière-fond de la Convention.

La Haute Corporation rappelle que la version initiale du projet de loi 4341, qui est devenu la loi du 8 juin 1999 précitée, prévoyait un monopole d'assurance au profit de l'organisme désigné par le Gouvernement. Cet organisme aurait été le *PSVaG*, association mutuelle d'assurance constituée en tant que société de droit privé allemand sans but lucratif. Dans son avis du 2 mars 1999, le Conseil d'Etat

avait formulé une opposition formelle face à ce monopole. Le texte du projet de loi fut amendé en conséquence, l'article 21 actuel ouvrant le marché de la couverture des régimes internes de pension complémentaire à tout organisme ou entreprise agréé par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat admet que les tentatives de mettre sur pied un système de couverture proprement luxembourgeois n'ont pas abouti. Comme il était de toute façon souhaitable de participer à une communauté de partage des risques plus large et dépassant le cadre luxembourgeois, le Conseil d'Etat souligne le fait que le Gouvernement a su mener à bonnes fins ses négociations avec le *PSVaG* qui, moyennant modification de ses statuts, a accepté d'intégrer les entreprises luxembourgeoises dans son système d'assurance.

Le Conseil d'Etat se doit cependant de relever que le libellé de la Convention permet l'interprétation dans le sens d'un monopole concédé au *PSVaG*. Il s'agit notamment de l'article 1er („L'organisme assurant le risque insolvabilité, prévu par la loi luxembourgeoise du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension est ... le *PSVaG* ...“), de l'article 2 („Le *PSVaG* se charge de l'assurance insolvabilité des régimes complémentaires de pension luxembourgeois ...“), de l'article 3(1) („Le *PSVaG* intervient lorsqu'un des sinistres énumérés dans la loi luxembourgeoise relative aux régimes complémentaires de pension se produit“) et de l'article 5 („Les employeurs luxembourgeois sont soumis aux obligations ... suivant les dispositions de la loi allemande ...“).

Le Conseil d'Etat en déduit que si théoriquement la loi précitée du 8 juin 1999 ouvre le marché de couverture du risque insolvabilité à d'autres intervenants et évite ainsi juridiquement le monopole d'un seul organisme, il faut être conscient que la solution proposée au projet de loi sous examen conduit, en fait, à une exclusivité au profit du *PSVaG*.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose néanmoins pas à l'approbation de la solution du *PSVaG*, et cela notamment pour les trois raisons suivantes:

- Le droit communautaire adopte une vue large par rapport à des situations d'exclusivité accordées à des organismes assurant une mission d'intérêt économique général.
- En deuxième lieu, le Conseil d'Etat note que l'exemple allemand a fait jusqu'à ce jour ses preuves tant pratiques qu'institutionnelles et n'a jusqu'à présent pas prêté à contestations juridiques.
- Troisièmement, la Haute Corporation observe que la solution du *PSVaG* constitue actuellement la seule possibilité réelle de couverture offerte aux entreprises luxembourgeoises qui ont opté pour un régime interne de pensions complémentaires, alors qu'elles sont obligées de par la loi du 8 juin 1999 de couvrir leurs risques.

Finalement le Conseil d'Etat tient à faire une observation au sujet de l'article 13 de la Convention, relatif à la dénonciation de la Convention. Aucun problème ne se pose pour les cas où à la fois le droit à pension est né avant l'abrogation de la Convention et que le sinistre soit survenu antérieurement à l'abrogation. Dans ce cas, la Convention continue de s'appliquer.

Moins certaine serait cependant la situation des droits acquis non encore échus qui ne seront couverts que si les Etats contractants conviennent d'un commun accord de leur financement. Par ailleurs, et en plus de la situation précitée, il faudrait prévoir une solution transitoire pour toutes les entreprises luxembourgeoises concernées par une dénonciation ou une abrogation de la Convention.

En soulignant que l'article 21 de la loi du 8 juin 1999 établit une obligation légale d'assurance dans le chef des entreprises qui ont institué un régime interne de pension complémentaire, le Conseil d'Etat remarque à juste titre que l'assurance auprès du *PSVaG* constitue pour l'instant la seule possibilité de couverture offerte aux entreprises luxembourgeoises. L'expiration de la Convention germano-luxembourgeoise mettrait dès lors ces entreprises dans une situation d'illégalité sur laquelle elles n'ont aucune influence. Le Conseil d'Etat recommande dès lors au Gouvernement de trouver des solutions appropriées pour ce cas de figure.

*

Enfin, la Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale tient à souligner que le législateur allemand a d'ores et déjà presque accompli les procédures d'approbation de la Convention. Ainsi, le *Bundesrat* a décidé le 16 février 2001 de ne pas soulever d'objections contre le projet de loi d'approbation, et le *Bundestag* est actuellement saisi du projet.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale propose à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre de l'assurance insolvabilité des régimes complémentaires de pension, signée à Berlin, le 22 septembre 2000

Article unique.– Est approuvée la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale d'Allemagne relative à la coopération dans le cadre de l'assurance insolvabilité des régimes complémentaires de pension, signée à Berlin, le 22 septembre 2000.

Luxembourg, le 1er octobre 2001.

Le Président-Rapporteur,
Niki BETTENDORF