

N° 7119¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

portant

1. **transposition de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire;**
2. **modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension;**
3. **modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (9.5.2017).....	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (16.5.2017)	3

*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(9.5.2017)

Par dépêche du 8 février 2017, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs qui accompagne le volumineux dossier, le projet en question poursuit un triple but.

Tout d'abord, il entend modifier la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, ceci en première ligne pour en élargir le champ d'application aux „*professions libérales et indépendantes*“, c'est-à-dire pour permettre à ceux qui en exercent une de pouvoir bénéficier à leur tour, à l'instar d'une partie des salariés du secteur privé, du système de prestations complémentaires de pension régi par ladite loi.

En deuxième lieu, il se propose de transposer en droit national la „*directive mobilité*“ 2014/50/UE relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire ainsi que de „*compléter la transposition*“ des directives 2006/54/CE (égalité des chances et égalité de traitement en matière d'emploi et de travail) et 2003/41/CE (activités et surveillance des institutions de retraite professionnelle), textes qui n'avaient jamais été inscrits complètement dans le droit luxembourgeois lors des différentes modifications apportées à la loi précitée du 8 juin 1999.

Finalement, il est prévu „*d'adapter diverses dispositions*“ de la loi en question puisque leur mise en oeuvre sur le terrain a donné lieu à des difficultés d'application.

A noter que tous ces objectifs sont prévus au programme gouvernemental de 2013, y compris la transposition de la directive 2014/50/UE puisqu'une première version de celle-ci existait déjà en projet depuis 2005 sous le nom de „*directive portabilité*“.

En ce qui concerne la transposition des trois directives ainsi que les adaptations de nature diverse destinées à résoudre les problèmes pratiques rencontrés durant les presque deux décennies d'application de la législation sur les régimes complémentaires de pension, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'objections à présenter.

Par contre, pour ce qui est du volet „*élargissement du cercle des bénéficiaires potentiels*“, elle se voit amenée à se défaire des réflexions de fond qui suivent.

*

Quant au champ d'application actuel de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, la Chambre rappelle que l'article 4, paragraphe (3) de ladite loi dispose que

„Est nulle toute disposition d'un régime complémentaire de pension instauré par l'Etat, 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'Etat 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'Etat 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“.

Cette formulation pernicieuse a pour objet de rendre impossible la mise en place d'un régime complémentaire de pension par l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics. En effet, même si l'instauration d'un tel régime n'est pas formellement interdite par la loi, le texte précité a toutefois comme conséquence que les prestations servies par un tel régime ne pourraient pas être supérieures à zéro, sous peine de violer la loi!

C'est la raison pour laquelle la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas cessé de fustiger ladite disposition depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1999. Hormis qu'elle est injuste et discriminatoire, elle est en plus anticonstitutionnelle car contraire au principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi.

C'est donc avec une très grande satisfaction que la Chambre prend note de l'article 4/4^o du projet de loi sous avis, qui dispose que

„Le paragraphe 3 (de l'article 4 de la loi de 1999) est abrogé“.

Le fait de supprimer, après presque vingt ans, l'interdiction reproduite ci-avant revient en effet à permettre enfin aux entités visées, à savoir à l'Etat, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics, d'instaurer à leur tour des régimes complémentaires de pension.

En effet, d'après les définitions figurant à l'article 2 du projet de loi, les fonctionnaires et employés publics tomberont bel et bien sous le champ d'application de la loi car:

- le „salarié“ est défini comme „toute personne physique (...) occupée par une entreprise au sens de la présente loi“, et
- l'„entreprise“ est définie comme „toute personne, physique ou morale, (...) y compris l'Etat, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics“.

Il est d'autant plus surprenant que l'exposé des motifs, même s'il consacre un chapitre d'une page et demie au thème „*Extension du champ d'application personnel de la loi*“, s'étend longuement sur les „*professions libérales et indépendantes*“, qualifiées de „*partie importante de la population active (...) totalement exclue du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse*“, sans ne fût-ce que mentionner une seule fois le secteur public!

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics répète sa profonde satisfaction devant le fait que, dorénavant, ses ressortissants ne seront plus discriminés par rapport aux travailleurs du secteur privé et aux indépendants en matière d'accès à un régime complémentaire de pension.

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que le régime de pension du secteur public (loi de 1954) a été aboli pour les agents nouvellement admis au service depuis le 1^{er} janvier 1999 (il y a donc près de 20 ans) et que les derniers „*rescapés*“ du régime transitoire partiront à la retraite d'ici une autre ving-

taine d'aimées, ce qui justifie pleinement que la possibilité de la mise en place d'un régime complémentaire de pension soit enfin introduite pour le secteur public.

Avant de conclure, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut toutefois s'empêcher d'exprimer sa stupéfaction, voire son indignation devant les réflexions honteuses exprimées, visiblement sans les moindres scrupules, au commentaire de la disposition abrogeant le fameux article 4, paragraphe 3, de la loi de 1999.

Après l'affirmation (douteuse) que „l'objectif recherché par le législateur de 1999 était le maintien du même niveau de pensions pour fonctionnaires d'Etat et salariés d'établissements publics“, il y est en effet écrit que, „comme la pratique démontre qu'assez souvent les rémunérations versées aux salariés d'établissements publics divergent fortement (euphémisme s'il en est) des traitements des fonctionnaires d'Etat **une recherche d'égalité au niveau des pensions ne semble plus pertinente**“!

En d'autres termes, après avoir abrogé le régime de pension statutaire de la fonction publique, après avoir créé des établissements publics tous azimuts, après avoir permis voire encouragé le recrutement du personnel desdits établissements sous le droit du travail du secteur privé (afin de s'y donner une certaine „flexibilité“ au niveau des rémunérations), le gouvernement fait maintenant en plus marche arrière et cimente les avantages parfois exorbitants dont peut bénéficier le personnel de ce secteur dit „assimilé“, en y permettant dorénavant également des pensions qui „divergent fortement“ de celles de la fonction publique authentique soumise à des conditions autrement plus contraignantes de recrutement, d'avancement et de statut!

En conclusion de tout ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait marquer son accord avec le projet lui soumis pour avis que sous la condition expresse qu'un régime complémentaire de pension pour la fonction publique étatique et communale soit mis en place concomitamment avec l'entrée en vigueur de la future loi.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 mai 2017.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(16.5.2017)

Par lettre du 14 février 2017, Monsieur Romain SCHNEIDER, ministre de la Sécurité sociale, a soumis le projet de loi concernant les régimes complémentaires de pension à l'avis de la Chambre des salariés.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI

1. Le projet de loi sous avis poursuit trois objectifs.

2. D'un côté, il vise à étendre le champ d'application personnel de la loi relative aux régimes complémentaires de pension aux professions libérales et indépendantes dans un but de permettre à aux indépendants de se constituer des épargnes pour la prévoyance-vieillesse similaires à celles des régimes complémentaires de pension mis en place par les entreprises au profit de leurs salariés.

3. De l'autre côté, le projet de loi a pour objet de transposer la directive 2014/50/UE relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, dite „directive mobilité“ et de compléter la transposition de deux directives plus anciennes, à savoir la directive 2006/54CE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail et la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

4. Finalement, le projet de loi permet d'adapter diverses dispositions dont la mise en oeuvre pratique selon les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1999 s'est avérée imparfaite.

*

2. EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI AUX RESSORTISSANTS DES PROFESSIONS LIBERALES ET INDEPENDANTES

2.1. Mise en place

5. D'après l'exposé des motifs, le rôle des régimes complémentaires de pension a fortement évolué entre 1999 et 2017. Avant l'entrée en vigueur de la loi de 1999, l'Administration des contributions directes avait répertorié un peu plus de 400 sociétés disposant d'un régime complémentaire de pension. Depuis lors, de nombreux nouveaux régimes ont été mis en place et fin 2016, l'IGSS avait enregistré quelque 2.600 entreprises disposant d'un régime actif. En conséquence, le nombre de salariés couverts par un tel régime a également augmenté et un nombre toujours plus important de salariés compterait sur le deuxième pilier pour compléter sa prévoyance-vieillesse.

6. La constitution de régimes complémentaires de pension est actuellement limitée aux salariés affiliés dans le cadre d'un régime complémentaire de pension d'entreprise. Une partie importante de la population active reste aujourd'hui par conséquent exclue du deuxième pilier de la prévoyance-vieillesse, à savoir les salariés non couverts par un régime complémentaire de pension, mais aussi les indépendants et les personnes exerçant une profession libérale.

7. Le présent projet de loi prévoit la mise en place de régimes complémentaires de pension spécifiques, qui sont soumis à l'agrément préalable de l'autorité compétente pour pouvoir accueillir les contributions de pension versées par les travailleurs indépendants.

8. Est considéré comme indépendant au sens du projet de loi sous avis toute personne visée aux numéros 4) et 5) de l'alinéa 1 de l'article 1^{er} du Code de la sécurité sociale ou exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une des activités visées par l'article 91, alinéa 1^{er}, numéro 2 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Code la sécurité sociale:

„Art. 1^{er}

...

4) *les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg pour leur propre compte une activité professionnelle ressortissant de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce ou de la Chambre d'agriculture ou une activité professionnelle ayant un caractère principalement intellectuel et non commercial.*

Sont assimilés à ces personnes:

- *les associés de sociétés en nom collectif, de sociétés en commandite simple ou de sociétés à responsabilité limitée ayant pour objet une telle activité qui détiennent plus de vingt-cinq pour cent des parts sociales,*
- *les administrateurs, commandités ou mandataires de sociétés anonymes, de sociétés en commandite par actions ou de sociétés coopératives ayant pour objet une telle activité qui sont délégués à la gestion journalière,*

à condition qu'il s'agisse de personnes sur lesquelles repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;

5) *le conjoint ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et, pour les activités ressortissant de la Chambre d'agriculture, les parents et alliés en ligne directe ou collatérale jusqu'au troisième degré inclusivement d'un assuré au titre du numéro 4), première phrase pourvu que le conjoint, le partenaire, le parent ou allié soit âgé de dix-huit ans au moins et prête à cet assuré des services nécessaires dans une mesure telle que ces services peuvent être considérés comme activité principale; ...“*

Loi relative à l'impôt sur le revenu

„Art. 91.

1. Est considéré comme bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale le revenu net provenant des activités ci-après désignées, lorsque ces activités sont exercées d'une façon indépendante:

2. l'activité des administrateurs, des commissaires et des personnes exerçant des fonctions analogues auprès des sociétés par actions, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés coopératives ou d'autres collectivités au sens des dispositions régissant l'impôt sur le revenu des collectivités. La rémunération des administrateurs entre en ligne de compte dans la mesure seulement où elle n'est pas accordée en raison de la gestion journalière de la société ou collectivité ...“

9. La mise en oeuvre d'un régime complémentaire de pension agréé est initiée par une personne jouant le rôle de promoteur. Ce rôle peut être assumé par des représentations professionnelles, des compagnies d'assurance ou encore des gestionnaires de fonds de pension. Le promoteur établit le règlement de pension et le plan de financement et négocie, le cas échéant, auprès de l'assureur ou du gestionnaire du fonds de pension des conditions pour la population à laquelle il veut offrir son régime. Ensuite, le promoteur soumet son projet à l'agrément de l'autorité compétente.

2.2. Cadre fiscal

a) Déductibilité fiscale des contributions

10. Les indépendants bénéficieront d'une déductibilité fiscale de leurs cotisations en tant que dépenses spéciales par rajout d'un nouveau numéro à l'article 110 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

11. Afin de cerner le déchet fiscal qui résultera de l'extension du champ d'application de la présente loi aux indépendants, la déductibilité fiscale des contributions versées par un indépendant à un régime complémentaire de pension agréé sera limitée à 20% de son revenu annuel sans prise en compte des revenus dépassant le quintuple des 12 salaires sociaux minima mensuels de référence pour un salarié non qualifié de 18 ans au moins. En vue de l'application du même traitement fiscal du financement des régimes complémentaires de pension pour les entreprises que pour les indépendants, cette limitation de la déductibilité fiscale sera également introduite dans le cadre des régimes complémentaires de pension mis en place par les entreprises en faveur de leurs salariés.

12. A l'heure actuelle, l'article 31 de la loi du 8 juin 1999 dispose que „pour les personnes affiliées à un régime à prestations définies à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la déductibilité n'est accordée ... que dans la mesure où, tenant compte d'une durée normale d'activité professionnelle, les prestations en cas de retraite tant légales qu'extralégales, exprimées en rentes annuelles, ne dépassent pas 72 pour cent de la dernière rémunération annuelle ordinaire de l'affilié.“

13. A l'instar des contributions patronales versées par une entreprise en faveur d'un salarié, les contributions versées par un indépendant à un régime agréé sont soumises à un impôt forfaitaire de 20% à titre de retenue d'impôt sur le revenu.

14. La limite de déductibilité fiscale est donc adaptée au financement prospectif qui est souvent appliqué en pratique. L'adaptation permet d'abroger la limite spécifique prévue pour les salariés affiliés avant 2000 à un régime à prestations définies, dont l'application s'est avérée difficile en raison de la prise en compte d'une estimation des pensions légales.

b) Abolition de l'inégalité de traitement qui existe actuellement entre les régimes internes et les régimes externes

15. L'assiette d'imposition dans le cadre d'un régime interne consiste dans la dotation annuelle, tandis que pour les régimes externes, seules les primes d'assurance ou allocations au fonds de pension sont soumises à imposition. Ainsi, pour une prestation versée par un régime externe, la partie de cette prestation résultant du rendement accordé par l'assureur ou le fonds de pension n'aurait pas été soumise à imposition, tandis que la prestation versée par un régime interne aurait été imposée dans son inté-

gralité. A cette inégalité de traitement fiscal, il sera remédié en déduisant de la dotation, qui constitue l'assiette d'imposition actuelle, un rendement calculé au taux technique fixé par règlement grand-ducal en matière de financement minimum.

c) *Financement minimum en cas de régime interne ou fonds de pension*

16. D'après l'exposé des motifs, il est envisagé de remplacer les bases techniques prévues au règlement grand-ducal du 15 janvier 2001 en matière de financement minimum après l'entrée en vigueur du présent projet de loi par des tables de mortalité plus prudentes reflétant les observations biométriques récentes. Comme ces nouvelles exigences vont apporter des coûts supplémentaires pour la trésorerie des entreprises disposant d'un régime complémentaire de pension sous forme de régime interne ou de fonds de pension, des adaptations des dispositions relatives au financement minimum sont prévues afin de permettre aux entreprises d'amortir le déficit résultant de l'introduction des nouvelles tables de mortalité sur plusieurs exercices et de déduire le financement y relatif comme dépenses exploitation.

*

3. TRANSPOSITION DE DIRECTIVES EUROPEENNES

17. Le Luxembourg doit transposer la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la réservation des droits à pension complémentaire dite „directive mobilité“ avant le 21 mai 2018.

18. L'objet principal de cette directive consiste dans l'élimination de contraintes légales en matière d'acquisition et de préservation des droits à pension complémentaire qui pourraient avoir pour effet d'entraver la libre circulation des salariés au sein de l'Union européenne. Ainsi la directive prévoit une acquisition des droits au plus tard après 3 ans et des dispositions spécifiant la protection des droits acquis d'un travailleur sortant. En effet, un salarié pouvant maintenir ses droits acquis dans un régime complémentaire de pension aura plus d'aisance à exercer son droit à la libre circulation au sein de l'Union.

19. Le Luxembourg suit la recommandation du considérant 6 de la directive en étendant les règles aux salariés qui changent d'employeur sans quitter le territoire du Luxembourg. Cette extension est motivée par le nombre important de frontaliers sur le marché du travail luxembourgeois et par la volonté d'éviter une inégalité de traitement entre salariés changeant l'employeur au Luxembourg et ceux effectuant un départ vers un autre pays membre de l'Union.

20. Le projet de loi permettra aussi de compléter la transposition de deux directives plus anciennes, qui n'ont été transposées que de façon incomplète par la loi de 1999, de sorte que la Commission européenne a invité le Gouvernement luxembourgeois à compléter sa législation nationale.

21. D'abord, la loi transposera ainsi intégralement l'article 2 de la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale. La Commission avait effectivement conseillé au Luxembourg de compléter sa transposition en prévoyant que le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes complémentaires de pension s'applique rétroactivement aux actions engagées avant le 17 mai 1990 et pouvant remonter jusqu'au 8 avril 1976.

22. Ensuite, il s'agit de transposer dans son intégralité la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite. En l'occurrence, il s'agit de modifier l'article 18(4) de la loi en précisant qu'un actuaire agréé pour le compte d'une institution de retraite professionnelle établie dans un autre Etat membre que le Luxembourg peut gérer un régime de retraite pour le compte d'une entreprise d'affiliation située au Luxembourg sans devoir faire une demande d'agrément auprès de l'autorité compétente au Luxembourg.

4. PROTECTION DES DROITS

4.1. Maintien des droits en cas de départ

23. La modification prévue de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension apporte des précisions au traitement des droits acquis d'un affilié en cas de départ en cas de modification du régime de pension complémentaire.

24. A l'heure actuelle, les entreprises ont la possibilité de se libérer de leurs engagements envers leurs anciens salariés en transférant la valeur actuelle de leurs droits acquis dans un régime dûment agréé. Cette possibilité a pour effet que les employeurs ne sont actuellement pas tenus de maintenir la nature des prestations initialement promise, ce qui a pour effet de léser les affiliés, notamment ceux initialement affiliés à un régime à prestations définies.

25. Afin de transposer les dispositions prévues par la directive 2014/50/UE du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, la présente modification vise à clarifier les droits d'un affilié en cas de départ anticipé. Les entreprises sont par la suite obligées de maintenir leurs promesses jusqu'à la retraite et ne pourront s'en libérer que si elles financent le coût de leur transfert vers un autre régime garantissant les mêmes prestations de vieillesse.

26. Cette obligation ne vise évidemment que les scénarios de transfert initiés par l'entreprise tandis que pour les transferts mis en oeuvre sur initiative de l'affilié lui-même, l'employeur pourra se libérer de sa promesse en versant la valeur en capital correspondant aux droits acquis de l'affilié.

4.2. Modification d'un régime de pension complémentaire

27. Les dispositions gouvernant la modification d'un régime complémentaire de pension sont également revues. Il sera désormais interdit qu'une modification, même si les réserves acquises restent maintenues, ait pour effet de réduire les prestations de retraite acquises au moment de la modification, notamment dans les régimes à prestations définies. De plus, les modifications de commun accord entre les affiliés et les entreprises disposeront désormais d'une base légale.

28. Suite à une reconsidération des motifs invoqués lors de la mise en place du mécanisme du rachat par le législateur de 1999, la possibilité de rachat en cas de départ anticipé d'un salarié est abrogée afin de mettre l'accent sur la prévoyance vieillesse du régime complémentaire, par opposition au concept de l'épargne tout court. Les possibilités de faire usage des avantages fiscaux accordés dans un but de favorisation de la prévoyance vieillesse à un autre effet, tel qu'une consommation personnelle sont ainsi évitées.

*

5. LES OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

5.1. La mise en place de régimes complémentaires de pension pour les indépendants

29. En mettant en place des régimes de pension complémentaires pour les travailleurs indépendants, le Gouvernement se réfère au programme gouvernemental, qui prévoit effectivement cette mesure.

30. Toutefois, le programme gouvernemental vise aussi l'extension du champ d'application des régimes de pension complémentaires aux salariés qui ne bénéficient à l'heure actuelle pas encore d'un tel régime.

31. En effet, l'on peut lire dans le programme gouvernemental:

„L'extension des régimes complémentaires de pension aux professions libérales et indépendantes ainsi qu'à certaines catégories de salariés non affiliés à un régime d'entreprise s'avère

nécessaire afin d'offrir à tous les citoyens la possibilité de bénéficier des mêmes avantages fiscaux que celles dont bénéficient les personnes affiliées à un régime complémentaire de pension d'entreprise dans le cadre de la loi RCP.

Le mécanisme à retenir devra assurer que les principes de base soient les mêmes pour les indépendants, les libéraux et pour les salariés concernés. Une possibilité consiste dans l'ouverture du système du régime dûment agréé aux contributions des indépendants et des salariés ne contribuant pas personnellement à un régime patronal. Ce mécanisme permettrait également à un regroupement professionnel d'agir comme initiateur en négociant des conditions avantageuses auprès d'un assureur ou d'un fonds de pension et en mettant en place un régime dûment agréé spécialement et exclusivement créé pour ses membres ou les professions qu'il représente.

Or, force est de constater que le projet de loi sous avis prévoit une extension du champ d'application des pensions complémentaires aux seules professions libérales, donc une population dont la taille est certainement inférieure à celle des salariés non couverts par un régime de pension complémentaire.

32. D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi renseigne uniquement sur le nombre d'entreprises qui ont mis en place un régime de pension complémentaire, mais des données sur le nombre de salariés couverts font malheureusement défaut. De telles données ne sont pas non plus disponibles dans le rapport d'activité du ministère de la Sécurité sociale, qui indique aussi uniquement le nombre d'entreprises.

33. Les dispositions relatives aux régimes complémentaires de pension pour les indépendants prévoient qu'un tel régime est mis en place par une personne jouant le rôle de promoteur. Ce rôle peut être assumé par des représentations professionnelles, des compagnies d'assurance ou encore des gestionnaires de fonds de pension.

34. Ce mécanisme relativement simple de mise en place, couplé à des dispositions fiscales fixant la déductibilité en proportion du revenu personnel du bénéficiaire, semble plus relever du 3e pilier, à savoir de la prévoyance individuelle, que d'un régime complémentaire d'entreprise.

5.2. La déductibilité fiscale et le déchet fiscal en résultant

35. La CSL note que la déductibilité fiscale sera limitée à l'avenir à 20% du revenu annuel plafonné à 60 salaires minima mensuels, et ce également pour les régimes complémentaires de pension mis en place par les entreprises en faveur de leurs salariés.

36. Actuellement, pour un régime à prestations définies, la déductibilité n'est accordée que dans la mesure où les prestations en cas de retraite tant légales qu'extralégales ne dépassent pas 72% de la dernière rémunération annuelle ordinaire de l'affilié.

37. Pour un régime à contributions définies, un règlement grand-ducal du 14 août 2001 prévoit déjà la déductibilité limitée à 20%, toutefois sans plafonnement à 5 fois le salaire social minimum annuel.

38. Il serait intéressant de connaître l'impact de cette limitation sur le déchet fiscal subi par le trésor public, tout comme évidemment celui résultant de l'extension de la législation relative aux pensions complémentaires aux indépendants.

39. La Chambre des salariés demande d'ailleurs pourquoi le projet de loi n'est pas accompagné d'une fiche financière qui évaluerait ces déchets fiscaux.

40. A l'aide d'un exemple, nous pouvons calculer l'impact fiscal pour un assuré indépendant ayant un revenu égal ou supérieur au plafond cotisable.

Le plafond cotisable en matière d'assurance pension s'élève depuis le 1^{er} janvier 2017 à 119.915,40 EUR.

Pour un contribuable ayant un revenu égal ou supérieur à ce plafond, la limite de déductibilité serait donc de 20% de 119.915,40 EUR, soit de 23.983,08 EUR.

Le contribuable étant imposé au taux marginal de 40%, le taux serait, avec l'impôt de solidarité, de 42,8%. Ceci correspond à un déchet fiscal de 10.264,76 EUR.

Il est vrai que l'Etat touche encore un impôt de 20% sur les contributions de l'indépendant qui adhère au régime complémentaire de pension, soit 20% de 23.983,08 = 4.796,62 EUR.

Le déchet net pour l'Etat serait donc de 5.468,14 EUR.

41. L'indépendant qui contribue à un régime de pension complémentaire, est évidemment aussi un assuré obligatoire du régime général d'assurance pension où l'Etat contribue à raison de 8%, donc 9.593,23 EUR sur le plafond cotisable.

42. La Chambre des salariés rend en outre attentif à une erreur matérielle à l'article 110 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR), qui sera modifié par l'article 29 du projet de loi sous avis.

A la fin de la première phrase du numéro 3 de l'article 110 LIR, il faut en effet lire „conformément à l'article 18 de la prédite loi“ au lieu de „conformément à l'article 15 de la prédite loi“

5.3. Renforcer le régime général d'assurance pension

43. La Chambre des salariés ne peut accepter l'extension favorable des régimes complémentaires de pension prévue par le projet de loi, alors qu'il y a constamment des attaques sur le régime général d'assurance pension.

43bis. Notre chambre souligne d'ailleurs que la première phrase de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi est incorrecte. „Traditionnellement, la prévoyance vieillesse au Luxembourg se base sur trois types de mécanismes qui sont complémentaires les uns par rapport aux autres ...“ peut-on y lire. Or, d'abord, ces trois types de mécanismes (les pensions de la sécurité sociale, les pensions complémentaires d'entreprise et la prévoyance vieillesse complémentaire individuelle) ne constituent certainement pas une tradition, puisque la loi sur les régimes complémentaires de pension ne date que de 1999. Ensuite, beaucoup de salariés travaillant au Luxembourg ne bénéficient pas d'un plan de pension complémentaire d'entreprise et n'ont pas les moyens pour profiter des avantages fiscaux liés à la prévoyance vieillesse individuelle.

44. Au lieu de favoriser donc des prestations privées qui ne concernent en fin de compte qu'une minorité de travailleurs, il faudrait au contraire améliorer le régime général d'assurance pension, qui repose sur la solidarité des assurés et des générations.

45. La CSL demande donc au législateur de revenir sur les dégradations introduites lors de la réforme de l'assurance pension entrée en vigueur en 2013, et qui peuvent être résumées comme suit:

- réduction du taux des majorations proportionnelles;
- aggravation des conditions d'octroi des majorations proportionnelles échelonnées;
- application du facteur de revalorisation de la 4e année précédant le début du droit à la pension (et non plus de l'avant-dernière année) pour le calcul des pensions dont le début se situe après le 31 décembre 2013;
- dispositions automatiques visant à limiter, voire supprimer, le réajustement des pensions;
- dispositions automatiques ayant pour but de supprimer l'allocation de fin d'année.

46. Rappelons en outre les décalages d'ajustements en 2007/2008 et en 2011/2012 qui sont responsables d'un décrochage des pensions par rapport à l'évolution des salaires, si bien qu'une pension s'élevant à 30.000 EUR en 2005 fut, en 2013, de 847,78 EUR inférieure à ce qu'elle aurait dû être. Cette perte cumulée de l'ordre de 2,6% s'applique à toutes les pensions perçues sur cette période, et la neutralisation de l'ajustement négatif des pensions de 2014 (-0,3%) n'a pas compensé cette perte. L'ajustement positif de 2015 fut également neutralisé (0,4%)¹.

¹ Du coup, compte tenu du dernier ajustement des pensions à hauteur de 0,9%, il existe au 1^{er} janvier 2017 une différence de 1,6 point de pourcentage en défaveur des pensions en termes d'adaptation des montants, par rapport au SSM qui a bénéficié d'une application normale de l'ajustement à l'évolution réelle des salaires.

47. Il convient dès lors de définir les voies et moyens de procéder à un rattrapage en donnant un coup de pouce structurel aux pensions, et au minimum aux petites pensions (par exemple en augmentant la pension minimale et/ou les majorations forfaitaires).

5.4. Améliorer les possibilités d'assurance volontaire dans le régime général d'assurance pension

48. Au lieu de privilégier uniquement les banques, assurances et fonds de pension en matière de prévoyance vieillesse complémentaire, le législateur devrait améliorer les possibilités de l'assurance volontaire dans le régime général d'assurance pension.

49. Or, pour s'assurer volontairement dans le cadre de la sécurité sociale, il faut remplir des conditions assez restrictives.

50. Ainsi, pour l'assurance continuée ou complémentaire, l'assuré doit avoir abandonné ou réduit son activité professionnelle.

51. Dans ce cas, l'assuré peut fixer l'assiette jusqu'à son plafond individuel qui est constitué par la moyenne des 5 salaires annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance, relevé éventuellement jusqu'au double du SSM, si ladite moyenne est inférieure au double du SSM.

52. Pour l'assurance facultative, les conditions sont encore plus restrictives. L'assuré doit:

1. obtenir l'avis favorable du contrôle médical de la sécurité sociale;
2. justifier de 12 mois d'assurance obligatoire;
3. réduire ou cesser l'activité professionnelle pour
 - raisons familiales
 - périodes de mariage
 - périodes d'éducation d'un enfant mineur
 - périodes d'aide ou de soins à une personne reconnue comme dépendante

53. Quant à l'assiette de cotisation mensuelle, elle ne doit être ni inférieure au salaire social minimum (SSM) ni supérieure au quintuple du SSM. Pendant une période totale ne pouvant pas dépasser 60 mois d'assurance au cours de la carrière d'assurance, l'assuré peut demander que l'assiette cotisable soit réduite à un tiers du salaire social minimum.

54. L'assuré n'a donc pas la possibilité de s'assurer volontairement ou complémentairement en cotisant sur une assiette dépassant la moyenne de ses 5 meilleurs salaires annuels cotisables.

55. Puisqu'une telle limite n'existe ni pour les régimes de pension complémentaire des entreprises, ni pour la prévoyance individuelle (article 111bis LIR), la Chambre des salariés demande l'extension des possibilités d'assurance pension complémentaire dans le cadre du régime général d'assurance pension jusqu'au plafond de cinq fois le salaire social minimum annuel.

56. Avec une telle mesure, le Gouvernement remplirait aussi sa promesse de permettre à des salariés non couverts par un régime de pension complémentaire d'entreprise de s'assurer de manière complémentaire.

Luxembourg, le 16 mai 2017

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

