

N° 5360²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**concernant les activités et la surveillance des institutions
de retraite professionnelle**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(14.6.2005)

Par dépêche du 17 juin 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis pour avis au Conseil d'Etat le projet de loi concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un tableau de correspondance entre 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 professionnelle à transposer et le dispositif du projet de loi sous rubrique.

Par dépêche du 9 février 2005, l'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objet du projet de loi sous avis est double, en ce sens qu'il vise à transposer en droit national les dispositions de la directive 2003/41/CE concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ainsi qu'à mettre en place un cadre légal cohérent pour l'activité des différentes institutions de retraite professionnelle au Luxembourg.

La directive susvisée a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 23 septembre 2003. La directive est entrée en vigueur le jour de sa publication. Quant à sa mise en œuvre, les Etats membres ont été appelés à mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive avant le 23 septembre 2005. Il est à noter que la mise en œuvre de certaines dispositions, notamment celles relatives aux fonds propres réglementaires et aux règles de placement, peut être reportée par les Etats membres au 23 septembre 2010 au plus tard. Le Luxembourg n'a pas fait usage de ces options qui ne le concernent guère.

Le Conseil d'Etat rappelle que l'objet de la directive est:

- de réglementer l'activité des institutions de retraite professionnelle;
- de permettre aux institutions de retraite professionnelle de fournir librement leurs services à des entreprises situées dans d'autres Etats membres grâce à une reconnaissance mutuelle des normes prudentielles;
- d'instaurer un mécanisme de coopération entre les autorités compétentes des Etats membres concernés, à savoir les Etats membres d'origine et les Etats membres d'accueil.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'il n'existait jusqu'ici pas de cadre harmonisé au niveau de l'Union européenne.

La transposition de la prédite directive 2003/41/CE au Luxembourg devra se faire au niveau des trois textes légaux existants, à savoir:

- la loi modifiée du 8 juin 1999 créant les fonds de pension sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) ou d'association d'épargne-pension (assep);

- le règlement grand-ducal du 31 août 2000 portant exécution de l'article 26, paragraphe 3 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances et relatif aux fonds de pension soumis au contrôle prudentiel du Commissariat aux assurances;
- la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension.

Le Conseil d'Etat marque son accord sur la façon de procéder des auteurs du projet de loi sous avis qui donnent préférence au maintien de l'autonomie des textes de loi existants plutôt que de réunir l'ensemble de ces textes en une seule loi. Le projet de loi sous examen a pour objet de fixer un cadre général pour l'activité des institutions de retraite professionnelle.

Quant aux différents types d'activités en matière de retraite professionnelle, les objectifs suivants ont été visés:

- Le premier objectif est de réglementer l'activité des institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois et l'activité au Luxembourg par des institutions de retraite professionnelle de droit étranger.

En ce qui concerne les institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois, les textes visent les supports juridiques actuellement en place sous forme de „sepcav“ et „assep“ créés par la loi modifiée du 8 juin 1999 susmentionnée ainsi que les fonds de pension soumis au contrôle prudentiel du Commissariat aux assurances.

Pour ce qui est des activités des institutions de retraite professionnelle d'origine communautaire, le projet de loi introduit fidèlement les dispositions de la directive 2003/41/CE relatives aux activités transfrontalières.

- Le deuxième objectif est de renvoyer aux législations prudentielles pour le détail des conditions d'agrément et de fonctionnement des institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois.
- Le troisième objectif se rapporte à la désignation des autorités luxembourgeoises compétentes pour faire fonctionner les mécanismes de coopération introduits par la directive.

Les autorités compétentes en matière de surveillance au Luxembourg sont la Commission de surveillance du secteur financier, le Commissariat aux assurances ainsi que l'Inspection générale de la Sécurité sociale, chacune des autorités dans des domaines bien limités. Dans ce contexte, il y a lieu de distinguer entre la situation où le Luxembourg est le pays d'origine et celle où le Luxembourg est le pays d'accueil. Dans le premier cas, c'est-à-dire où le Luxembourg est le pays d'origine, l'autorité compétente est la CSSF en ce qui concerne les „sepcav“ et les „assep“ alors que pour les fonds de pension soumis au contrôle du Commissariat aux assurances, c'est ce dernier qui est l'autorité compétente. Pour ce qui est des activités pouvant être exercées par des institutions d'autres pays européens au Luxembourg, pays d'accueil, l'autorité compétente est l'IGSS. Cette situation constitue une nouveauté dès lors qu'il y a actuellement vide juridique. Toujours est-il que la démultiplication des autorités compétentes est compliquée et nécessitera une bonne concertation entre elles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1: Définitions et champ d'application

Article 1er – Définitions

Cet article définit les principales notions intervenant dans le texte du projet de loi en reprenant les définitions figurant à l'article 6 de la directive 2003/41/CE et en les complétant par les définitions des concepts importants et spécifiques des différentes législations au Luxembourg.

Le Conseil d'Etat, tout en renvoyant au commentaire des articles où certaines notions sont plus amplement décrites, n'a pas d'observation à formuler.

Article 2 – Objet et champ d'application

Cet article crée le cadre légal pour l'activité des institutions de retraite professionnelle au Luxembourg en spécifiant d'abord les règles relatives à l'accès à l'activité et à l'exercice au Luxembourg des activités d'institution de retraite professionnelle. Ensuite, sont précisées les limites dans lesquelles les institutions de retraite professionnelle peuvent effectuer leurs opérations. Enfin, le paragraphe 3 énumère les cas pour lesquels les dispositions du présent projet de loi ne s'appliquent pas.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à émettre.

Chapitre 2: Accès à l'activité et conditions d'exercice des institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois

Article 3 – La nécessité d'un agrément

Comme spécifié au commentaire des articles, il est disposé sous cet article que l'activité d'institution de retraite professionnelle de droit luxembourgeois sera dorénavant réservée à des institutions agréées en tant qu'institutions de retraite professionnelle et soumises à une surveillance prudentielle conformément aux dispositions de la future loi.

Les auteurs du projet de loi estiment à l'endroit du commentaire des articles qu'il n'est pas souhaitable de saisir l'option offerte par la directive 2003/41/CE en son article 4 de soumettre au régime prudentiel instauré par cette directive les activités de retraite professionnelle exercées par les entreprises d'assurance-vie. La Chambre de commerce attire l'attention sur le fait que l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 31 août 2000 précité mentionne que l'option de l'article 4 de la directive 2003/41/CE „... sera prévue lors d'une prochaine modification de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances ...“. La Chambre de commerce estime que, dans la configuration actuelle des marchés, l'option en question n'apporterait pas un avantage déterminant. Elle est toutefois d'avis que le législateur devrait suivre de près l'évolution au niveau international afin de ne pas exclure dans le futur une extension du régime „institution de retraite professionnelle (IRP)“ au secteur de l'assurance-vie.

Le Conseil d'Etat, tout en estimant que cette observation est fondée en soi, est d'avis que le texte de l'article 3 est, au stade actuel, à maintenir dans son libellé tel que proposé.

Article 4 – Conditions d'agrément et de fonctionnement des institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois

Dans un souci de clarté, le Conseil d'Etat propose de modifier le texte des paragraphes de cet article en les commençant chaque fois respectivement par „(1) Les conditions d'agrément et de fonctionnement des sociétés d'épargne-pension sont régies par ...“ et par „(2) Les conditions d'agrément et de fonctionnement des fonds de pension sont régies par ...“.

Article 5 – Activités transfrontalières des institutions de retraite professionnelle de droit luxembourgeois et autorités compétentes

A cet article sont précisés les mécanismes de coopération et de notification en cas d'activités transfrontalières. Les deux autorités compétentes au Luxembourg pour la surveillance prudentielle en la matière agiront chacune comme autorité d'origine pour les institutions de retraite professionnelle soumises à leur surveillance.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte proposé et n'a pas d'observation à formuler.

Chapitre 3: Accès à l'activité et conditions d'exercice des institutions de retraite professionnelle d'origine communautaire

Article 6 – Accès à l'activité et conditions d'exercice au Luxembourg des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres

Cet article introduit la reconnaissance par le Luxembourg en tant qu'Etat membre d'accueil du passeport européen pour les institutions de retraite professionnelle d'origine communautaire.

Le dernier paragraphe de cet article rappelle à juste titre qu'aux fins de l'application de la présente loi, sont assimilées aux institutions de retraite professionnelle d'origine communautaire, les institutions de retraite professionnelle ayant leur siège social dans un Etat partie à l'Accord sur l'Espace économique européen autre qu'un Etat membre de l'Union européenne, dans les limites définies par cet accord et des actes y afférents.

Article 7 – Procédure de notification et coopération entre autorités compétentes dans le cadre d'activités transfrontalières au Luxembourg par des institutions de retraite professionnelle agréées dans d'autres Etats membres

A cet article, il est précisé que l'IGSS, autorité compétente au sens de la loi relative aux régimes complémentaires de pension, exerce les missions de l'autorité d'accueil au cas où des institutions de retraite professionnelle établies dans d'autres Etats membres mettent en place des régimes de retraite pour des entreprises d'affiliation luxembourgeoises. Les dispositions de l'article 20 et de l'article 21, paragraphe 5 de la directive 2003/41/CE sont fidèlement transposées.

Le présent article s'applique également aux activités exercées au Luxembourg par des entreprises d'assurance-vie d'origine communautaire sous le régime de la directive précitée.

Le Conseil d'Etat donne à suggérer si certaines améliorations de collaboration et convergences de vue accrues, assorties à certaines améliorations au niveau fiscal, ne pourraient pas contribuer à mieux faire démarrer les nouvelles activités en matière de retraite professionnelle.

Chapitre 4: Accès à l'activité et conditions d'exercice des institutions de retraite professionnelle d'origine non communautaire

Article 8 – Activités au Luxembourg des institutions de retraite professionnelle d'origine non communautaire

Selon cet article, les institutions de retraite professionnelle d'origine non communautaire peuvent fournir leurs services à des entreprises d'affiliation luxembourgeoises sous la condition expresse de se soumettre à un régime prudentiel équivalent dans leur Etat d'origine. En outre, un degré de coopération suffisant doit exister entre les autorités de contrôle compétentes.

Chapitre 5: Dispositions finales

Article 9 – Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat estime qu'il convient de s'en tenir aux règles usuelles en matière d'entrée en vigueur, de sorte qu'il peut être fait abstraction du Chapitre 5 du projet sous avis.

Sous réserve des observations formulées et modifications suggérées ci-avant, le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 juin 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES