



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

MB/PK

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2012

ORDRE DU JOUR :

6387 Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant :

1. le Code de la sécurité sociale ;
2. 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 ;
3. le Code du travail

- Rapportrice : Madame Lydia Mutsch

- Entrevue avec une délégation du Conseil national des Femmes

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Félix Braz, Mme Marie-Josée Frank, M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydia Mutsch, M. Serge Urbany, M. Carlo Wagner

M. Gast Gibéryen,
M. Tom Dominique, Inspection générale de la Sécurité sociale
M. Roland Moes, Inspection générale de la Sécurité sociale
M. Martin Bisenius, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Spautz

*

Présidence : Mme Lydia Mutsch, Présidente de la Commission

*

6387 Projet de loi portant réforme de l'assurance pension et modifiant :

1. le Code de la sécurité sociale ;

2. 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 ;

3. le Code du travail

Dans le cadre de ses remarques introductives, Mme la Présidente Lydia Mutsch fait valoir que la présente audition est destinée à permettre à la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale d'entendre les représentants du Conseil national des Femmes (CNF) en leur prise de position notamment sur

- l'orientation générale du projet de réforme, en particulier les hypothèses de travail à la base des projections à long terme,
- la question de l'assurance continuée, à caractère obligatoire ou facultatif,
- le partage volontaire ou obligatoire des droits entre partenaires dans l'hypothèse de
- l'interruption de la carrière d'assurance par un des partenaires,
- d'éventuelles autres pistes de réflexion en matière d'individualisation des droits.

*

Après avoir brièvement présenté la composition et la structure du CNF en tant qu'organisation faîtière, Mme Monique Laroche-Reiff, Vice-Présidente, remarque que son organisation fonctionnant sur base du bénévolat n'est pas en mesure d'émettre un avis détaillé sur l'ensemble du projet de réforme d'une haute complexité technique. En revanche, le CNF a comme ambition de formuler des propositions sur certains problèmes spécifiques en mettant évidemment l'accent sur sa revendication principale de longue date, à savoir l'introduction de l'individualisation des droits de pension. A cet égard, la présente réforme constitue l'occasion par excellence pour moderniser le modèle en profondeur en tenant compte de l'évolution sociétale. Il faut se rappeler qu'en abolissant la faculté jadis ouverte aux assurés ayant mis fin à leur carrière professionnelle de se faire rembourser leurs cotisations, le législateur avait déjà fait un pas important pour la protection des droits personnels. A présent, la réforme d'envergure qui s'annonce doit être mise à profit pour la prochaine étape décisive, à savoir l'introduction d'une cotisation obligatoire pour tout adulte.

Mme Ginette Jones, membre du Conseil d'administration du CNF, ajoute que dans une approche d'individualisation des droits, il n'y a pas lieu de raisonner par rapport à la situation du couple - mariage ou partenariat -, mais en termes stricts de sécurité sociale exigeant le paiement individuel de cotisations pour la création de droits propres. Il faut constater que bien que les femmes aient massivement fait leur entrée sur le marché du travail, elles restent exposées aux risques inhérents aux carrières d'assurance incomplètes (interruptions de la vie professionnelle, recours fréquent au travail à temps partiel). Divorcées, elles se retrouvent souvent sans droits personnels suffisants pour bénéficier d'une pension de vieillesse. La précarité de la situation de nombreuses femmes au regard des droits de pension se vérifie au fait que plus de trois quarts des bénéficiaires du complément de pension sont des femmes. Par ailleurs, 6,3% des femmes cotisent sans avoir droit à pension alors qu'elles travaillent moins de 64 heures par mois. En d'autres termes, aujourd'hui encore trop nombreuses sont les femmes qui risquent de se voir piégées par la pauvreté au terme de leur vie active et de devoir recourir à l'assistance sociale. Le système actuel repose sur une structure sociétale de l'époque où le mariage était supposé stable; tel n'est plus le cas aujourd'hui. La dissolution du mariage implique souvent une nette régression du niveau de protection du partenaire féminin.

Le législateur se doit à présent de tirer les conséquences de l'évolution de la société. Il faudra en premier lieu lancer une campagne de sensibilisation favorisant auprès des personnes concernées la prise de conscience qu'en cotisant - obligatoirement - aujourd'hui elles créent leurs propres droits de pension de demain. Il s'agit donc de sensibiliser les intéressées au fait qu'un système d'individualisation obligatoire répond de la meilleure façon possible à leurs besoins.

Pour parvenir à cette fin, on peut s'appuyer sur le système de l'assurance continuée ou facultative prévue à l'article 173 du CSS. Le CNF approuve la mesure prévue à l'article 1^{er}, point 23° du projet de loi ayant pour objet de modifier l'article 241, alinéa 1^{er} du CSS afin de réduire de deux tiers le minimum de l'assiette cotisable mensuelle de l'assurance continuée ou facultative. Le maintien des droits afin d'éviter des lacunes de carrière devient ainsi plus abordable.

Le CNF aimerait toutefois que la présente réforme franchisse une étape décisive supplémentaire consistant à rendre obligatoire cette assurance continuée actuellement encore facultative, ceci après une période transitoire de sensibilisation. Ainsi le projet de loi pourrait prévoir que, par exemple, deux ans après son entrée en vigueur, donc éventuellement au 1^{er} janvier 2015, l'assurance continuée en cas d'interruption ou de cessation de la vie active prendrait un caractère obligatoire pour les assurés concernés. Ces derniers seraient avertis par la Caisse de pension que la continuation obligatoire du paiement d'une cotisation aura soit pour effet d'améliorer leurs expectatives de pension, soit complétera leurs périodes de cotisation, encore insuffisantes pour avoir droit à pension (donc inférieurs à 120 mois de cotisation) au moment de leur sortie de la vie professionnelle.

En passant en revue l'histoire de nos régimes de pension, on peut d'ailleurs renvoyer à des opérations analogues d'obligation de cotisation introduites à l'endroit des agriculteurs et des travailleurs indépendants. Ces investissements se sont révélés positifs à la fois pour les assurés bénéficiaires des droits de pension et pour la cohésion de la société dans son ensemble.

Le CNF considère donc que le changement de paradigmes devant intervenir dans la philosophie générale de notre régime de pension consistera dans l'abandon d'une approche dépassée basée sur la stabilité du couple au profit du développement systématique de droits individuels garantissant la protection sociale et des droits de pension suffisants à chacun des partenaires, indépendamment du sort de leur mariage ou partenariat.

Compte tenu de certaines critiques adressées au modèle des droits individuels, il faudrait mettre à profit la période transitoire précitée pour analyser si certaines catégories d'assurés pourraient se voir lésés par ce système et pour prendre, le cas échéant, les mesures accompagnantes qui s'imposeraient par rapport à d'éventuels cas de rigueur.

Le CNF est encore d'avis que si le modèle individuel est correctement transposé, certaines prestations étatiques actuelles (forfait d'éducation, assistance, complément de pension) ne seront plus nécessaires, de sorte qu'à long terme et tous comptes faits, les finances publiques pourront sortir gagnantes de cette réorientation fondamentale du système.

Quant à la question du maintien ou non de droits dérivés (pension de survie), le CNF considère que ce système doit être transitoirement maintenu, assorti du correctif de dispositions anti-cumul, aussi longtemps que la moyenne des prestations de pension revenant aux femmes n'aura pas atteint le même niveau que celles des hommes (sur base des données statistiques publiées dans le rapport annuel de l'IGSS). A noter que les disparités afférentes actuelles ne sont non seulement dues aux interruptions de carrières mais encore aux inégalités des salaires respectifs.

*

D'un bref échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants:

- Plusieurs intervenants qualifiant de raisonnable la proposition visant l'introduction d'une cotisation individuelle obligatoire, il est précisé que cette innovation ne portera pleinement ses fruits qu'après une longue période transitoire. Entre-temps, il faudra voir, au-delà du droit de la sécurité sociale, quels correctifs peuvent déjà être apportés au plan du droit civil - splitting des droits - aux nombreuses situations insatisfaisantes des femmes quant à leurs droits à pension dans l'hypothèse d'un divorce.
- Quant à une proposition visant la prise en charge par l'Etat des cotisations des assuré(e)s interrompant leur vie active pour se consacrer à l'éducation des enfants, proposition formulée aussi dans un esprit d'équité par rapport aux bénéficiaires d'une prise en charge des enfants en infrastructures étatiques externes, le CNF se montre plutôt réservé dans la mesure où il considère qu'il n'y a pas lieu d'encourager en particulier les assurés féminins de sortir trop longtemps du marché du travail, sous peine d'éprouver des difficultés en tant que femmes rentrantes et d'hypothéquer ainsi à nouveau la poursuite de leur carrière d'assurance.
- Le CNF est d'avis qu'il faudra étudier la nécessité d'éventuelles mesures accompagnantes pour les bénéficiaires de revenus faibles pouvant éprouver des difficultés d'assurer la cotisation obligatoire. En tout état de cause, l'introduction de la cotisation obligatoire aura un important effet bénéfique secondaire, à savoir celui de sortir une fois pour toutes du travail noir de nombreux bénéficiaires de salaires modestes et en particulier les travailleurs féminins occupés comme femmes de charge.
- Il est relevé qu'à long terme les droits dérivés devront être préservés pour tous les assurés ayant accompli une partie de leur carrière d'assurance sous ce régime. Les droits déjà engrangés devront être respectés. Il pourra y être mis fin à partir d'une certaine date butoir à partir de laquelle seuls les droits individuels des assurés serviront comme principe de base du régime de pension. Une autre solution serait de maintenir la pension de survie à titre subsidiaire, en renforçant toutefois les dispositions anti-cumul. On peut prévoir qu'à la longue seul un système affiné d'individualisation tel que proposé par le CNF sera de nature à pouvoir tenir compte de la complexité des multiples formes de cohabitation des couples et, par conséquent, de l'évolution sociologique en général.

Pour conclure, Mme la Présidente retient que la présente entrevue a été très utile pour la suite de l'instruction parlementaire du projet de loi et que la Commission consacrera une attention particulière aux propositions formulées à cette occasion.

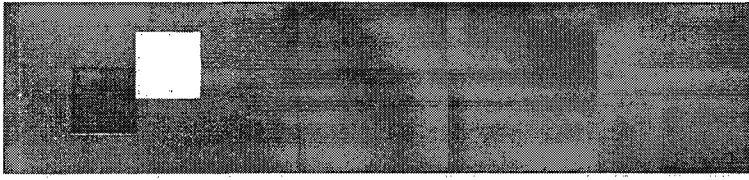
La prochaine réunion de la Commission aura lieu jeudi, le 19 avril 2012, à 10h30.

Luxembourg, le 3 avril 2012

Le Secrétaire,
Martin Bisenius

La Présidente,
Lydia Mutsch

Annexes : Documents déposés par le CNF



- ANNEXES -

LES ASSOCIATIONS-MEMBRES DU CNFL

- Action Catholique des Femmes du Luxembourg
- Association des Femmes Libérales
- Cid-Femmes
- Femmes Socialistes
- Fédération des Femmes Cheffes d'Entreprise du Luxembourg
- Fédération Nationale des Femmes Luxembourgeoises
- Femmes en Détresse
- Femmes Chrétiennes Sociales
- Union des Dames Israélites
- Union des Femmes Luxembourgeoises
- Union Luxembourgeoise du Soroptimist International
- Zonta International – section luxembourgeoise



De l'assistance sociale vers la sécurité sociale

Prise de position du Conseil National des Femmes du Luxembourg dans le cadre de la réforme des pensions

Une réforme conséquente du système des pensions est annoncée. Une occasion pour combler le gouffre des pensions entre femmes et hommes !

Le problème est bien connu. Les femmes, de par leurs parcours professionnels, sont pauvres en droits personnels. Il y a bien eu quelques mesures d'instaurées afin de réduire l'écart entre femmes et hommes au cours des dernières décennies, mais cela est insuffisant. Le fait que ces mesures ont été instaurées confirme que le problème a bien été identifié, mais une réforme de fond, pourtant soutenue et annoncée à maintes reprises, fait toujours défaut.

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) est d'avis que la réforme des pensions annoncée constitue l'occasion pour moderniser le modèle en profondeur.

L'introduction de l'individualisation des droits à pension est, bien entendu, une question d'équité. Mais elle constitue également tout simplement une adaptation à notre société actuelle d'un système qui a fait ses preuves pour une société donnée. Notre système des pensions doit absolument s'adapter à l'évolution sociétale.

Une question d'équité

Le fait qu'un grand nombre de femmes perçoivent de petites pensions et sont souvent obligées de s'adresser à l'assistance sociale ne provient pas du hasard ou de leur négligence. Leur situation résulte d'une lacune dans notre conception de solidarité et de responsabilité.

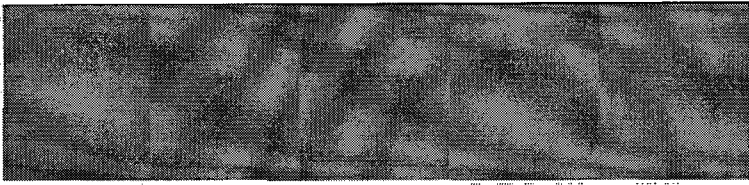
Notre système de pensions fut pensé et instauré en fonction de la structure sociétale de l'époque. Elle repose sur l'idée que l'homme « gagne pain » assure la subsistance de la famille en travaillant à temps complet à l'extérieur et en cotisant pendant 40 ans. Le mariage est supposé être stable, ce qui était le cas à l'époque, et la veuve tout comme les orphelins sont assurés en cas de décès du « chef de famille ».

Ce système repose sur le principe de solidarité des salarié-e-s et travailleuses envers les familles, l'épouse et les enfants étant des personnes à charge à protéger. Le système était donc cohérent et offrait une sécurité au plus grand nombre. Afin de soutenir les personnes « atypiques », l'assistance sociale faisait fonction de filet de sécurité.

Le principe était une couverture assurée par la sécurité sociale et l'exception était le recours à l'assistance sociale.

L'évolution sociétale

La société a évolué, l'incapacité juridique de la femme mariée a été levée, les femmes ont fait leur entrée sur le marché du travail, les familles se composent, se décomposent et se recomposent.



Notre société est composée de personnes aux parcours de carrière et de vie variables. Toutefois, notre système de sécurité sociale n'a jusqu'à ce jour pas été remis en question et n'a donc pas été à même de s'adapter au changement.

Il en résulte qu'un grand nombre de femmes se retrouvent piégées par la pauvreté. Divorcées, sans droits personnels suffisants pour bénéficier d'une pension de vieillesse, elles ne bénéficient plus de la solidarité dédiée aux familles. En tant qu'individus, elles sont, après des années de mariage, supposées subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens, ce qui bien souvent les oblige à être assistées.

La dissolution du mariage constitue ainsi une nette régression du niveau de protection d'un seul des partenaires. Ceci n'est pas équitable pour les individus et onéreux pour la société.

Pour une protection des personnes qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle

Le CNFL est d'avis que chaque personne devrait être protégée individuellement. Il plaide pour une individualisation de notre système de sécurité sociale avec obligation de cotiser pour tout adulte. Ceci n'est, en fait, qu'une suite logique du système actuel. Le CNFL rappelle que l'instauration des cotisations obligatoires pour toutes les catégories de professions a, à l'époque, suscité des réactions assez négatives en raison du coût direct en résultant pour les personnes concernées.

Le CNFL plaide pour une responsabilisation du couple et une protection égale des partenaires.

Le CNFL est d'avis qu'une individualisation généralisée des droits à pension constitue un élément positif. Il est incontestable que le coût du système actuel comprend une somme appréciable de montants versés sans que ceux-ci ne soient la contrepartie de cotisations, ce qui en soit, ne représenterait pas un problème si ces montants assuraient effectivement les personnes protégées.

D'autre part, l'assurance-pension ne prévoit pas de pension vieillesse pour les personnes dont la carrière est inférieure à 120 mois et ne prévoit pas de mécanisme informant les personnes abandonnant leur affiliation personnelle sur les risques que comporte la désaffiliation.

Réformer pour assurer

Le CNFL en appelle aux partenaires sociaux de soutenir une réforme de fond. Il en appelle au Gouvernement de s'engager sur le chemin de l'individualisation des droits à pension. Il se tient, comme par le passé, à disposition pour contribuer de façon constructive à l'instauration d'un système des pensions qui assurerait à tout individu un niveau de protection adéquat.

Luxembourg, le 20 juin 2011



Conseil National des Femmes du Luxembourg Note concernant l'individualisation des droits à pension

La note concernant l'individualisation des droits à pension en cas de divorce esquisse des solutions pour des situations difficiles auxquelles se retrouvaient et se retrouvent encore confrontées des femmes de certaines cohortes d'âge. Il s'agit des femmes qui, pour des raisons d'ordre civil et social n'ont pas pu se constituer une carrière propre dans la sécurité sociale. Le souci de trouver une solution pour cette catégorie de la population a été formulé dans la déclaration gouvernementale de 1999.

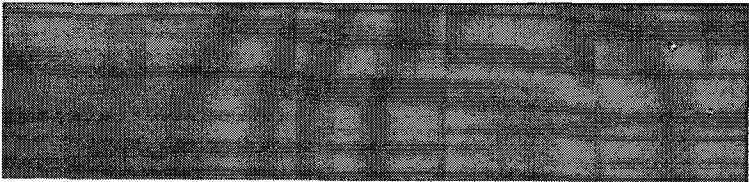
La présente note désire compléter la 1^{ère} note en présentant des solutions possibles au niveau d'une individualisation ex ante.

Les réflexions qui suivent se basent sur les considérations que :

- Les systèmes de la protection sociale doivent être **modernisés et adaptés** afin de répondre aux défis qui leur sont posés (voir recommandations Commission Européenne)

« ...pour atteindre une croissance économique durable et le plein emploi tout en opérant une transition réussie vers une Europe de la connaissance, mais une Europe vieillissante, il faudra traiter les ressources humaines restreintes avec bien plus de soin que par le passé et donner ainsi une nouvelle importance à la politique sociale....c'est pourquoi l'UE a adopté des mesures visant à :

- *Encourager les travailleurs à prendre leur retraite plus tard*
- *Faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale*
- *Favoriser la mobilité géographique et professionnelle*
- *Lutter contre la discrimination sur le marché de l'emploi..... »*

- 
- Le groupe de travail sur l'individualisation des droits voyant ses travaux dans le cadre du régime professionnel, les réformes à envisager doivent poser la question du financement de réformes. La consolidation et la pérennisation de la sécurité sociale sont tributaires de politiques privilégiant des mesures garantissant les recettes nécessaires et s'inscrivant dans la logique du régime professionnel.
 - Les réformes du droit social allant dans le sens de l'individualisation demanderont des réformes dans d'autres domaines (fiscalité, politique familiale, politique salariale, ...) qui ne sont pas traitées dans cette note.
 - 3 voies de réformes du droit social sont possibles :

* rester dans la logique du mariage et des ayants-droit. Ce qui caractérise cette voie, c'est l'extension des droits dérivés p. ex. aux concubins et aux couples homosexuels. C'est l'institution du couple qui continue de générer des droits. Des liens de dépendance économique entre individus subsistent. Les coûts élevés et non-limitatifs ne sont pas contrebalancés par des cotisations.

* individualiser les droits avec reconnaissance du partage des rôles entre femmes et hommes. Le modèle de la conjointe-aidante (le travail de la femme est reconnu, mais à une valeur moindre), le splitting des droits à pension en cas de divorce (reconnaît une certaine « valeur » au travail familial du partenaire ayant interrompu son activité professionnelle), l'indemnisation des femmes dans le cadre du placement familial et de l'assurance-dépendance, sont trois exemples de telles réformes

* individualiser les droits avec une reconnaissance d'égalité (p.ex. congé parental, baby-year)

Ainsi, divers concepts tant en ce qui concerne l'individualisation que le partage des droits en cas de divorce sont concevables.

La démarche choisie consiste en une analyse sommaire de ces deux points.

Avant de soulever les effets divergents du partage des droits en cas de divorce selon que la mesure est prévue au Code Civil ou au Code des Assurance Sociales (2.), deux modèles d'individualisation des droits sociaux seront brièvement présentés (1.).

1. Individualisation des droits

En premier lieu, il peut paraître utile de renvoyer à la publication « Etude descriptive et comparative de la situation des femmes et des hommes dans le système de la sécurité sociale et de la fiscalité »¹ laquelle présente déjà différents modèles existants ou concevables.

A titre indicatif, citons le « versement obligatoire du salaire brut ménager mensuel à la caisse de pension » (page 131) ainsi que le « modèle élaboré par les ONG luxembourgeoises de femmes » (page 137) qui se présentent respectivement comme suit :

Versement obligatoire du salaire brut ménager mensuel à la caisse de pension

Salaire	Coût annuel caché du droit dérivé	Divisé par 12 mois	Salaire brut ménager mensuel
1 x ssm	76.212	12	6.351
2 x ssm	214.380	12	17.865
3 x ssm	361.740	12	30.145
4 x ssm	498.276	12	41.523
5 x ssm	598.020	12	49.835

Chiffre en LUF au n.i. 548,67

Avantage de ce modèle : il permet la constitution de droits propres sur base d'un transfert palpable parce que financièrement constatable à l'intérieur du couple.

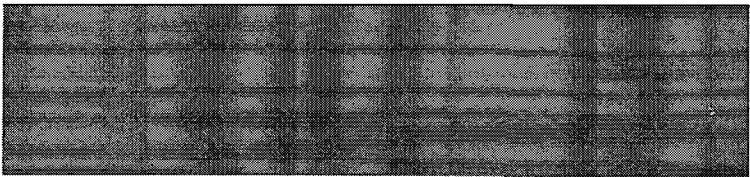
Désavantage de ce modèle : il prolonge le droit dérivé.

Modèle élaboré par les ONG luxembourgeoises de femmes

Dans ce modèle, outre l'augmentation du montant des majorations forfaitaires, les conditions d'octroi et de la pension minimale et de la totalité des majorations forfaitaires devraient être révisées vers la baisse, notamment en prenant en considération la situation de la plupart des femmes qui n'ont pas une carrière de 40 ans. Un moyen serait p.ex. l'attribution de l'entièreté du montant forfaitaire après l'accomplissement de 20 ans de carrière et de la définition de nouvelles périodes effectives ou assimilées.

¹ ISBN 2-919876-35-X, octobre 2000.





Afin de financer l'augmentation des majorations forfaitaires, les majorations proportionnelles devraient être modulées en abaissant p.ex. le taux avec lequel les majorations proportionnelles sont déterminées ou en modifiant le plafond pour les pensions et parallèlement le plafond cotisable.

Dans ce modèle, l'éventail entre les montants des pensions se rétrécit.

Avantage de ce modèle : les biographies professionnelles prises en compte pour le calcul de la pension s'adaptent à l'évolution de la société et reflètent les situations de vie des femmes travailleuses et mères de familles.

Désavantage : ce modèle désavantage les personnes qui gagnent des salaires élevés. L'existence et le développement des 2^e et 3^e piliers peut toutefois amortir cet effet.

En complément, il est proposé de prendre deux autres modèles en considération, le premier étant de type mixte universaliste-professionnel, le deuxième de type purement professionnel.

1) *Le modèle Suisse*

La Suisse a opté pour un modèle hybride avec forte individualisation et « partage » systématique indépendant de toute rupture du lien conjugal.

L'assurance Pension-Invalidité de la Suisse repose sur trois Piliers.

- 1.1.1. Le premier pilier est indépendant de toute activité professionnelle. Toute personne résidente est assurée individuellement dès sa naissance. La pension résultant de ce pilier dépendra de 2 facteurs : d'une part la période d'assurance et d'autre part le revenu annuel moyen. Ce pilier est financé par les cotisations obligatoires et par des subventions de l'Etat.

Qui cotise ?

- tout-e salarié-e à partir d'un âge donné. Ces cotisations s'expriment en un pourcentage du revenu salarié non-plafonné. L'employeur contribue à part égale ;
- les indépendant-e-s sur base de leur déclaration d'impôt
- les personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle en fonction de leur situation économique (revenu de remplacement + fortune). Ces cotisations ne s'expriment pas en pourcentage, mais en montants fixes. En 2003, la cotisation annuelle s'élève à 425 FS minimum et 10.100 FS maximum ;

Page 4 sur 9

- les personnes non-salariées dont le/la conjoint-e salarié-e cotise au minimum le double de la cotisation pour non-salarié-e-s

1.1.2. Le deuxième pilier a comme base l'activité professionnelle. Les personnes sont tenues de cotiser à partir d'un revenu salarié annuel minimal.

1.1.3. Le troisième pilier, quant à lui est constitué par l'assurance privée.

La spécificité du système réside dans son premier pilier. C'est au sein de ce pilier que nous retrouvons le partage obligatoire. En effet, on retiendra que les revenus des conjoints sont considérés comme revenus communs et se trouvent donc répercutés, à raison de la moitié, sur le compte des deux conjoints et ce indépendamment d'une éventuelle désunion.

En raisonnant par rapport au système luxembourgeois actuel, il serait concevable de répercuter ces cotisations obligatoires au titre des majorations forfaitaires afin de constituer des droits directs suffisants dans le chef des conjoint-e-s n'exerçant pas d'activité salariée.

2) Le modèle présenté dans le cadre des travaux du « Rentendesch » par le parti Déi Gréng

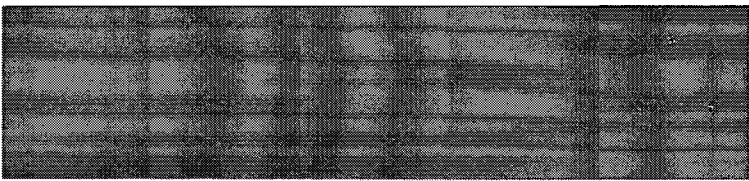
A l'encontre du modèle suisse brièvement exposé ci-dessus, ce modèle propose de faire abstraction du lien matrimonial et de considérer tout individu comme personne indépendante.

1.2.1. Il y est proposé d'introduire un système d'assurance pension individuelle obligatoire à partir d'une date butoir.

1.2.2. Toute personne atteignant 21 ans après cette date devra obligatoirement cotiser à l'Assurance-Pension ou commencer à cotiser au plus tard 6 mois après arrêt des études ou de la formation professionnelle.

1.2.3. Un régime transitoire pour certaines cohortes d'âge prenant en considération les droits dérivés acquis avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions y est proposé. Ainsi, ces droits dérivés subsisteraient et seraient recalculés et transformés en droits individuels propres.

1.2.4. Des mesures accompagnatrices pour les ménages à faible revenu sont préconisées, notamment en incluant une cotisation obligatoire à grever sur chaque revenu de remplacement versé par l'Etat.



1.2.5. En ce qui concerne les pensions de survivant-e-s, il est proposé de les maintenir:

- au profit des personnes nées avant une date précise;
- au profit des personnes qui ont des enfants à charge et des personnes qui présentent une incapacité de travail ;
- au profit des enfants et des étudiant-e-s .

Enfin, pour les personnes tombant sous l'ancien régime ou le régime transitoire, il est proposé d'ouvrir une faculté d'option.

Commentaire :

Les deux modèles s'entendent comme système permettant d'adapter l'Assurance-Pension à l'évolution de la société contemporaine. Toutefois, les deux approches diffèrent sensiblement et il pourrait s'avérer utile d'en approfondir l'étude, ce p.ex. en coopération avec des expert-e-s suisses.

2. Le partage des droits en cas de divorce

En ce qui concerne le système transitoire du splitting en cas de divorce, deux conceptions sont couramment avancées, à savoir, l'inscription de la mesure soit dans le code civil (1)), soit dans le code des Assurances Sociales (2)).

Ces deux conceptions font l'objet des développements suivants.

1) Code Civil

Etant entendu que la mesure provisoire envisagée se place exclusivement dans le cadre d'un divorce, d'aucun-e-s préconisent son insertion dans le code civil (Livre Ier, TITRE VI., Chapitre IV.-Des effets du divorce).

Un tel choix conférerait, à l'instar du «Versorgungsausgleich» allemand un caractère facultatif à la mesure.

Ainsi, d'un point de vue des époux, il leur serait loisible d'aménager le partage dans la convention actuellement prévue dans le cadre du divorce par consentement mutuel. A remarquer que le projet de loi no 5155 portant réforme du divorce prévoit, dans un souci de pacification des procédures, l'encouragement d'accords réglant les conséquences du divorce entre époux dans le cadre du « divorce pour rupture irrémédiable des relations conjugales des époux » appelé à remplacer le « divorce pour cause déterminée » que nous connaissons actuellement.

Or, il est courant que de telles conventions se concluent dans une atmosphère hostile et sont bien souvent la résultante d'un rapport de force inégal préjudiciable à la personne économiquement dépendante, donc précisément la personne qui a un déficit en matière de droits directs.

De même, le/la juge prononçant le divorce aura pouvoir d'appréciation et on ne peut donc nullement parler de création d'un droit. Un tel partage se fera nécessairement en considération de la situation de revenu et de fortune des deux époux et selon l'appréciation du juge ou de la juge.

Qui plus est, le partage ainsi prononcé risque de se voir confronté aux mêmes difficultés de recouvrement actuellement rencontrées en matière de pension alimentaire.

Dans ce sens, on peut douter de la pertinence d'une telle approche. Ne revient-elle pas, en fait, à partager la pension alimentaire en dénommant une certaine proportion de celle-ci « partage des droits sociaux » ?

On notera que ceci reflète l'approche adoptée par le gouvernement dans le projet de loi no 5155 portant réforme du divorce. En effet, dans le cadre de la fixation des pensions alimentaires, le projet de loi prévoit l'obligation pour le tribunal de prendre en considération, entre autres, « ...les droits existants et prévisibles... » ainsi que « ...la situation respective des époux en matière de pensions de retraite s'il y a lieu... ».

2) Code des Assurances Sociales

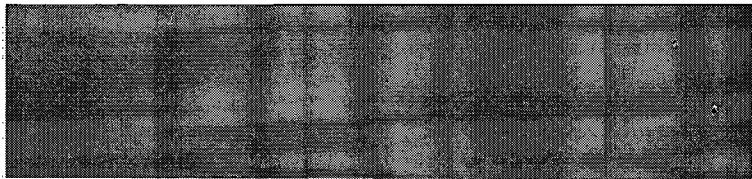
Une autre approche est celle de l'inscription de la mesure dans le Code des Assurances Sociales (LIVRE III, Chapitre I. - Etendue de l'assurance). La mesure prendrait ainsi un caractère obligatoire.

Il serait donc automatiquement procédé au splitting dès le prononcé du divorce.

A titre d'exemple, le Régime de pensions du Canada (RPC) prévoit depuis 1978 le partage des crédits du RPC entre les ex-époux après un divorce ou une annulation du mariage. Les crédits du RPC sont partagés pour chaque année de vie commune du couple. Le partage se fait même si l'un des conjoints n'a versé aucune cotisation au RPC.

Une telle disposition dans notre législation devrait inclure un mécanisme de transmission des données par les tribunaux aux instances concernées, lesquelles procéderaient alors au calcul du partage et en communiqueraient le résultat aux ex-époux.





Cette conception présente le désavantage que la situation de fortune des époux n'y est pas prise en compte. En effet, il lui est souvent reproché un manque d'équité en ce sens. De même, il est couramment avancé que la résultante de ce modèle risque d'être l'obtention par chacun des ex-époux d'une pension de vieillesse insuffisante les rendant tous deux tributaires de l'aide sociale.

Commentaire

Retenons d'emblée que les critiques formulées à l'encontre du partage obligatoire, donc à insérer dans le Code des Assurances Sociales, sont partiellement fondées.

En effet, un tel système réduira forcément la pension de l'ex-conjoint ayant subi le partage à son désavantage. De même, il peut s'avérer que la situation de fortune des ex-conjoints fasse apparaître comme inéquitable un tel partage.

Néanmoins, le partage des droits uniquement en cas de divorce dans son principe même ne saurait être perçu comme un modèle solutionnant le problème dont il est traité au sein du groupe de travail « Individualisation des droits ».

Si tel était le cas, la nécessité urgente de l'adoption d'un système individualisé ne serait d'ailleurs pas donnée.

Il convient donc d'adopter le modèle le mieux adapté à la situation actuelle comme système transitoire.

En l'occurrence, force est de constater que le caractère doublement facultatif de même que, dans une moindre mesure, les règles de droit international privé, constituent des éléments manifestes et généraux inhérents à la solution reprises sub. 1).

A fortiori, le modèle repris sub. 2) constitue un modèle clair, sûr et sécurisant pour les plus faibles, ce qui, somme tout, est la base même de toute règle de droit, à savoir protéger les faibles.

3. Conclusion

Le CNFL est d'avis qu'une réforme de l'Assurance Pension s'impose.

Une telle réforme devra nécessairement aller dans le sens d'une individualisation des droits, donc créer des droits directs indépendants de tout lien conjugal. Il est évident qu'un tel modèle devra, à l'instar du modèle suisse exposé ci-dessus, inclure un système de cotisations obligatoires. Rappelons que le modèle suisse prévoit des cotisations minimales annuelles modestes (425 FS/an en 2003) donnant droit à une pension minima d'un montant appréciable.

Cependant, outre les mesures accompagnatrices fiscales ou autres à introduire, le CNFL considère que les notions « Individualisation », « Responsabilité Personnelle » et « Solidarité » ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

Ainsi, notons qu'au Grand-Duché de Luxembourg, les couples bénéficient d'un taux d'imposition avantageux. Etant entendu que des mesures accompagnatrices seraient à envisager dans le cadre de la réforme préconisée par le CNFL, il serait d'ores et déjà concevable que les économies résultant de notre système d'imposition soient affectées aux cotisations individuelles à introduire.

A ce sujet, il est renvoyé à l'« Étude descriptive et comparative de la situation des femmes et des hommes dans le système de la sécurité sociale et de la fiscalité » mentionnée plus haut (pages 113 et 114) et notamment au tableau suivant :

Impôts salaire	1 adulte	2 adultes mariés	Différence mensuelle	Différence annuelle
1 x ssm	1340	0	1340	16080
2 x ssm	11816	3973	7843	94116
3 x ssm	28440	13328	15112	181344
4 x ssm	47259	25780	21479	257748
5 x ssm	66189	41410	24779	297348

Chiffres en LUF au n.i. 548,67

La différence d'impôts accordée à un adulte marié dont l'époux/l'épouse ne travaille pas pourrait être utilisée pour financer le maintien de la personne abandonnant son activité professionnelle dans le système de la sécurité sociale et permettre ainsi la constitution de droits personnels.

Le CNFL est également d'avis que le partage des droits en cas de divorce, destiné à corriger les défauts du système actuel, est à concevoir comme mesure exclusivement transitoire.

Il est évident que cette mesure devra être contraignante. Le CNFL est donc d'avis que le partage des droits en cas de divorce devra s'insérer dans le Code des Assurances Sociales.

En effet, il est incontestable que l'option consistant à insérer cette mesure au Code Civil représenterait une simple ouverture à réclamer une compensation comparable à l'actuelle pension alimentaire et non pas la constitution d'un droit propre dans le chef de l'ex-époux ayant réduit, voir interrompu sa carrière professionnelle.

Luxembourg, le 14 juillet 2003

Page 9 sur 9