

Objet: Projet de loi n°7372 relative aux institutions de retraite professionnelle et portant :

1. transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la supervision des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte) ; et

2. modification de :

- a) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (asep) ;**
- b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ; et de**
- c) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances. (5193CCL)**

Projet de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal modifié 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. (5194CCL)

*Saisine : Ministre des Finances
(15 octobre 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi »), accompagné d'un projet de règlement grand-ducal, vise à modifier la législation nationale en vigueur en matière d'institutions de retraite professionnelle (ci-après « IRP »).

L'objet du Projet de loi est de transposer en droit national les dispositions de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (ci-après la « Directive (UE) 2016/2341 »)¹ qui vise notamment à clarifier les procédures de transfert des régimes de retraite, à la fois entre IRP au niveau national et au niveau transfrontalier, à améliorer la gouvernance et la gestion des risques, à fournir des informations aux affiliés et aux bénéficiaires, et à fournir les instruments de surveillance des IRP nécessaires aux différentes autorités de surveillance, à savoir, au Luxembourg, à la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF ») et le Commissariat aux assurances (ci-après le « CAA »).

Les IRP constituent un des véhicules possibles des régimes complémentaires de pension (ci-après « RCP »), qui relèvent du 2^{ème} pilier des pensions, à savoir les régimes de retraite organisés au niveau des entreprises. Ces RCP sont à distinguer du régime général d'assurance pension mis en place par les autorités publiques (1^{er} pilier) ou encore de l'épargne personnelle canalisée vers le financement de prestations de vieillesse futures (3^{ème} pilier). Au Luxembourg, le 2^{ème} pilier des pensions est régi par la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension.

La transposition en droit national des dispositions relatives aux activités et à la surveillance des IRP implique la modification des trois lois suivantes :

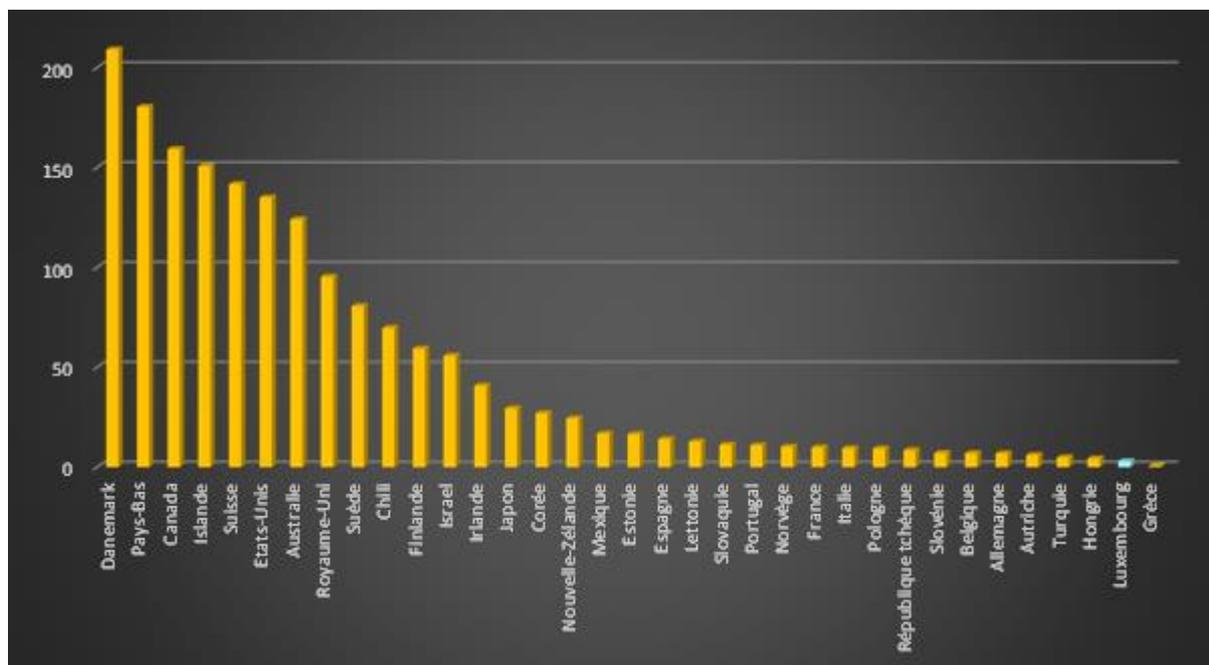
¹ Cette directive procède à la refonte de la directive 2003/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 juin 2003 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle.

- (i) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux IRP sous forme de sepcav et assep (chapitre I, articles 1 à 62 du Projet de loi) ;
- (ii) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des IRP (chapitre II, articles 63 à 71 du Projet de loi) ; et
- (iii) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (chapitre III, articles 72 à 94 du Projet de loi).

Considérations générales

Il convient, lors de la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de gouvernance, de transparence et de surveillance des IRP, de prendre impérativement en compte la nécessité de ne pas entraver le développement au Luxembourg du deuxième pilier des régimes de pension. Au Grand-Duché, les actifs sous gestion de plans privés de pension des 2^{ème} pilier (régimes complémentaires en entreprises) et 3^{ème} pilier (régimes personnels de pensions) sont en effet très nettement en retrait de la situation observée dans la quasi-totalité des autres économies développées, comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique : Actifs sous gestion de plans de pension privés en 2016, en % du PIB



Source : OCDE, Pensions at a glance 2017 – OECD and G20 indicators, OECD 2017. Le concept de plans de pension privés utilisé par l'OCDE recouvre les plans privés à proprement parler (par l'intermédiaire notamment, mais pas exclusivement, de fonds), de même que les plans de capitalisation gérés par des institutions publiques (aux Pays-Bas et au Danemark, par exemple).

Une telle situation ne peut qu'interpeller, compte tenu de la forte spécialisation financière du Luxembourg. Par exemple l'Irlande, qui est un important concurrent du Luxembourg dans le domaine des fonds d'investissement, se caractérise quant à elle par une couverture privée (et assimilée) conséquente des engagements de pension. La position peu reluisante du Luxembourg s'explique en partie par l'effet d'éviction exercé par le 1^{er} pilier (pensions versées par les Administrations publiques), qui se caractérise par des pensions (maximales) élevées en comparaison internationale et des taux de remplacement particulièrement généreux. Une focalisation aussi exacerbée sur le 1^{er} pilier n'est pas exempte de risques pour le niveau de vie des futurs pensionnés et elle risque par ailleurs d'entraver le développement d'activités financières pourtant potentiellement prometteuses pour la Place luxembourgeoise. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce se permet d'insister sur l'importance d'une application flexible et proportionnée des dispositions du Projet de loi.

En ce qui concerne la mise en œuvre technique des dispositifs de gouvernance en matière de supervision et de contrôle édictés par la Directive (UE) 2016/2341, la Chambre de Commerce souligne la difficulté de s'exprimer avec précision sur le bien-fondé des règles techniques du Projet de loi. Elle souhaite néanmoins formuler un certain nombre de commentaires relatifs au Projet de loi et au Projet de règlement grand-ducal qui lui sont soumis pour avis.

La Chambre de Commerce note que l'ampleur des changements impliqués par la transposition de la Directive (UE) 2016/2341 constituera un défi pour les fonds de pension existant au Luxembourg. Au vu de l'importance des exigences organisationnelles induites par le Projet de loi², la Chambre de Commerce approuve le fait que les auteurs aient opté, là où ils en avaient la possibilité, pour le choix des mesures d'allégement offertes par la Directive (UE) 2016/2341. Elle émet tout de même une réserve particulière en ce qui concerne la question précise de l'extension aux situations de transferts nationaux, de certaines dispositions applicables aux transferts transfrontaliers de fonds de pension. Elle se rapporte pour cela au commentaire des articles 61 et 86 du Projet de loi, ci-après.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge quant au fait de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'anticiper dès à présent l'éventuelle adoption d'une proposition de règlement européen en cours de procédure législative sur les **produits paneuropéens d'épargne-retraite** (aussi appelés « PEPP »)³. Dans ce contexte, et sans préjuger de l'issue de la procédure en cours qui, si elle aboutit, aura pour effet l'adoption d'un règlement directement applicable au niveau national, il serait envisageable de prévoir la possibilité pour les IRP luxembourgeoises, entre autres entités autorisées, de proposer des produits d'épargne-retraite individuelle et d'élargir de cette façon la gamme des produits offerts par le secteur des fonds d'investissement.

En ce qui concerne le délai de transposition de la Directive (UE) 2016/2341, la Chambre de Commerce regrette qu'elle n'ait pas été effectuée endéans le délai imparti aux États membres, à savoir au plus tard le 13 janvier 2019⁴.

² Outre les activités de surveillance prudentielle, les dispositions du Projet de loi concernent de très nombreux aspects du fonctionnement des IRP, au nombre desquels figurent notamment le système de gouvernance, les activités et procédures transfrontalières, les activités d'externalisation de la gestion des fonds de pension, l'information aux affiliés ou encore un ensemble d'exigences quantitatives (marge de solvabilité, fonds propres, etc.).

³ Procédure 2017/0143/COD concernant une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à un produit paneuropéen d'épargne-retraite individuelle. La proposition de règlement, déposée par la Commission le 29 juin 2017, est actuellement en cours de procédure de codécision.

⁴ Article 64 de la Directive (UE) 2016/2341.

Commentaire des articles du Projet de loi

Articles 61 et 86 du Projet de loi :

- Nouveaux articles 98-3 et 98-4 de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux IRP sous forme de sepcav et assep ; et
- Nouveaux article 256-8 de la loi modifiée du 7 décembre 2005 sur le secteur des assurances

Organismes destinataires d'un transfert national

L'article 61 du Projet de loi vise à introduire dans la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux IRP sous forme de sepcav⁵ et assep⁶ deux nouveaux chapitres : Chapitre *1bis* Transferts transfrontaliers (articles 98-1 et 98-2), et Chapitre *1ter* Transferts nationaux (articles 98-3 et 98-4). Le paragraphe 1^{er} du projet d'article 98-4 prévoit notamment la possibilité de transfert national de ses engagements par un fonds de pension à un autre fonds de pension après autorisation de la CSSF.

Afin qu'un tel transfert soit également possible vers d'autres supports tels qu'une assurance groupe ou un régime interne, la Chambre de Commerce suggère de compléter le projet d'article 98-4, paragraphe 1^{er} comme suit :

« *les fonds de pension peuvent transférer tout ou partie des engagements [...] à un autre fonds de pension **ou à un régime de pension complémentaire dument autorisé au sens de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension après autorisation de la CSSF** ».*

La Chambre de Commerce suggère une modification identique du projet d'article 256-8, paragraphe 2, de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances concernant les transferts nationaux effectués par un fonds de pension soumis au contrôle du CAA, à savoir :

« *Art. 256-8 (2) Les fonds de pension peuvent transférer tout ou partie des engagements [...] à une IRP destinataire **ou à un régime de pension complémentaire dument autorisé au sens de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension** ».*

Accord préalable du transfert d'un fonds de pension par les affiliés

En vertu de la Directive (UE) 2016/2341, tout transfert transfrontalier de fonds de pension doit être soumis « à l'accord préalable : a) d'une majorité des affiliés et d'une majorité des bénéficiaires concernés ou, s'il y a lieu, d'une majorité de leurs représentants. »⁷ Cette obligation est effectivement reprise à la fois au projet d'article 98-1 de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux IRP sous forme de sepcav et assep, et au projet d'article 256-9 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

La Chambre de Commerce s'étonne cependant de la généralisation de cette obligation aux transferts nationaux dans les projets d'articles 98-3, paragraphe 3 et 98-4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux IRP sous forme de sepcav et assep et à

⁵ En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 13 juillet 2005, une sepcav est « une IRP sous forme de société d'épargne-pension à capital variable ».

⁶ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 4 de la loi du 13 juillet 2005, une assep est « une IRP sous forme d'association d'épargne-pension ».

⁷ Article 12, paragraphe 3 de la Directive (UE) 2016/2341.

l'article 256-8, paragraphes 4 et 18 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

En effet, la Chambre de Commerce constate que cette disposition risque de créer des différences de traitement injustifiées entre les différents supports des régimes complémentaires de pension au Luxembourg étant donné que l'article 14, paragraphe 3 de la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension prévoit qu'en cas de transfert d'entreprise, « *[l]’accord des affiliés et des anciens affiliés n’est requis en aucun cas pour un transfert des engagements* ».

Dès lors, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs ne s'en soient pas tenus au contenu de la directive et elle rappelle l'importance du principe de transposition de « *toute la directive, rien que la directive* ».

La Chambre de Commerce suggère par conséquent de supprimer purement et simplement l'obligation d'accord préalable des affiliés et des bénéficiaires en cas de transfert national d'un fonds de pension prévu dans les projets d'article précités, afin de ne pas défavoriser les fonds de pension nationaux par rapport aux autres supports de régimes complémentaires de pension.

En outre, la Chambre de Commerce note que les projets d'articles sous analyse relatifs à l'approbation du transfert national par les affiliés ne mentionnent pas l'approbation du transfert par une « *majorité des affiliés et d'une majorité des bénéficiaires concernés ou, s'il y a lieu, d'une majorité de leurs représentants* »⁸. Il s'agit particulièrement du projet d'article 256-8, paragraphe 18 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances qui est formulé comme suit : « *Le transfert est soumis à l'accord préalable : a) des affiliés et des bénéficiaires ou, s'il y a lieu, de leurs représentants. La majorité se définit conformément au règlement de pension [...]* ».

Dès lors, si malgré le commentaire formulé ci-avant, la condition d'approbation de tout transfert national par les affiliés était maintenue, la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter le projet d'article 256-8, paragraphes 4 et 18 afin qu'il mentionne l'approbation du transfert à la majorité.

Commentaire des articles du Projet de règlement grand-ducal

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier à formuler concernant l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 31 août 2000 étant donné que la matière des fonds de pension soumis au contrôle prudentiel du CAA qui était couverte par ce texte a vocation à faire l'objet d'un nouveau titre dédié aux fonds de pension dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances⁹.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

La Chambre de Commerce approuve le projet de règlement grand-ducal sous avis.

CCL/PPA

⁸ Souligné par la Chambre de Commerce.

⁹ L'article 86 du Projet de loi vise à introduire dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances un nouveau Titre II *bis* intitulé Les fonds de pension (articles 256-1 à 256-82).