

Projet du 23 avril 2013

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE LOI CONCERNANT LA PREVOYANCE PROFESSIONNELLE EN FAVEUR DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de nouvelle loi concernant la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Gouvernement.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

- I. Contexte et situation actuelle**
- II. Exposé du projet**
 - A. Projet en général**
 - B. Commentaire par article**

I. Contexte et situation actuelle

La révision du décret sur la Caisse de pensions des membres¹ du Gouvernement² (le décret) est une nécessité. Ce texte, antérieur à la LPP, présente quelques déficiences ainsi que des règles qui ne sont plus conformes au droit supérieur.

De manière générale, il faut constater que les fonctions de membre d'une autorité exécutive cantonale présentent une nature particulière constituant une rupture dans le parcours professionnel. Elles impliquent une certaine volatilité, notamment du fait qu'elles sont limitées dans le temps et que la non-réélection peut les interrompre de manière inattendue, sans que la reconversion professionnelle soit toujours aisée et sans qu'un régime ordinaire de prévoyance professionnelle ne permette de financer des prestations idoines. Par ailleurs, un régime de retraite approprié constitue également une garantie d'indépendance des membres des autorités exécutives. Il évite de soumettre ceux-ci à des pressions ou à des conflits d'intérêts qui tendraient, par exemple, à leur procurer, après la fin du mandat, des ressources financières qu'un régime de retraite insuffisant ne leur fournirait pas. Par conséquent, ainsi qu'il est connu des cantons et de plusieurs villes, un régime de retraite particulier pour les membres de l'autorité exécutive se justifie mais il doit se révéler équilibré : il faut éviter tout autant qu'il soit un facteur de motivation pour l'exercice de la fonction qu'une entrave.

Le décret actuel prévoit que les ministres sont affiliés à la Caisse de pensions de la RCJU (CPJU). Concernant la pension de retraite, le ministre sortant du Gouvernement a droit à une rente correspondant à 20% du traitement assuré après quatre années complètes de fonction. Ce montant est majoré de :

- 5% par année supplémentaire passée au Gouvernement;
- 0.8% par année complète d'affiliation à un autre titre;
- 0.6% par année complète de rachat effectué par versement volontaire ou en vertu du libre passage.

¹ Les termes utilisés pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes.

² RSJU 173.52.

Au total, la pension ne peut dépasser 60% du traitement assuré.

Le ministre non réélu a droit à une pension équivalant à son traitement antérieur durant les 6 mois qui suivent la fin de son mandat. S'il a été en fonction durant moins de 4 ans, une prestation de libre passage est versée.

Si le total constitué par les pensions de la CPJU, celle des assurances sociales, les revenus provenant de toute activité lucrative excède le 100% du traitement réalisé par le ministre en fonction, la CPJU est habilitée à réduire les prestations.

Les prestations sont financées par une cotisation dont le montant est de 10.1% du traitement assuré pour le ministre. Pour l'Etat, la participation correspond à quatre fois la somme des cotisations versées par les ministres. Un éventuel déficit du fonds de réserve des membres du Gouvernement est pris en charge par l'Etat.

Le décret prévoit une pension de retraite basée notamment sur les années d'activité en tant que membre du Gouvernement. L'âge n'est actuellement pas un facteur déterminant les prestations de retraite. Or une distinction s'impose dorénavant à ce sujet. La fonction de ministre a pu changer, en ce sens que les carrières politiques ont évolué. Elle peut dorénavant être exercée plus couramment par une personne éloignée de l'âge de la retraite et qui retrouvera, au terme de son mandat, une pleine activité professionnelle durant plusieurs années.

Un tableau comparatif des réglementations concernant les retraites des membres des gouvernements cantonaux romands figure en annexe³. On peut constater que tant du point de vue salarial qu'en matière de pensions de retraite, la comparaison s'avère en principe en défaveur d'un ministre jurassien.

Toutefois, le régime jurassien exclut le facteur de l'âge dans la détermination de la rente. Cet aspect est assurément discutable. C'est notamment dans le sens de l'intégration d'un tel facteur que le Parlement a accepté, le 22 février 2006, la motion no 782 "Pour une révision de la retraite des membres du Gouvernement". Le présent projet s'inscrit dans ce cadre et vise notamment à réaliser cette motion.

Le Gouvernement propose par conséquent de revoir le décret actuel.

II. Exposé du projet

A. Projet en général

La loi proposée s'inspire principalement de la loi neuchâteloise sur la prévoyance professionnelle en faveur des membres du Conseil d'Etat, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Le choix s'est porté sur cette dernière car elle est la plus récente en la matière parmi les cantons romands. Il est précisé, comme on le verra ci-après, que cette législation intègre le facteur de l'âge dans les prestations de retraite de l'ancien membre du Conseil d'Etat, de même que la législation fribourgeoise et d'autres.

³ La base de ce document annexé a été établie par le canton de Neuchâtel en août 2009. Elle a été actualisée en novembre 2012, sous réserve des chiffres indiqués sous le titre "Traitements" et qui demeurent ceux d'août 2009.

Le projet a pris la forme d'une loi, non plus d'un décret. Dans un arrêt rendu le 15 janvier 2008 portant sur la loi valaisanne régissant les institutions étatiques de prévoyance⁴, le Tribunal fédéral a jugé que plusieurs dispositions en matière de prévoyance professionnelle touchent l'Etat non seulement dans son statut d'employeur, mais également dans sa souveraineté politique et économique et doivent, à ce titre, figurer dans un acte législatif au sens formel. Par ailleurs, les réglementations cantonales examinées dans le cadre de l'élaboration du présent projet revêtent toutes la forme d'une loi. La conséquence concrète majeure est que le texte est soumis au référendum facultatif.

Les ministres ne sont pas soumis à la LPP et, sous réserve de quelques analogies, à la loi sur la CPJU (LCPJU)⁵. Ils ne sont plus affiliés à la CPJU. Cette solution est conforme au droit, en ce sens que l'affiliation à la LPP des magistrats, en particulier politiques, a longtemps manqué de clarté. Selon les conceptions actuelles, les ministres ne sont pas soumis à la LPP et les cantons sont libres de fixer le régime de retraite qui leur paraît opportun.

Le nouveau régime de retraite est fondé sur la durée du mandat au sein du Gouvernement ainsi que sur l'âge du membre sortant du Gouvernement. Si un ministre quitte ses fonctions avant ses 40 ans, il ne touche pas de rente de retraite mais seulement une indemnité; de 40 à 50 ans, une rente limitée dans le temps qui renaît à la retraite, et dès 50 ans, une rente viagère.

Une législature est nécessaire pour toucher une rente de retraite. En dessous, une indemnité est versée.

La rente de retraite va de 30 à 60 % du dernier traitement assuré du ministre, à savoir 30 % après une législature puis une augmentation de 3 % par année de fonction.

Une rente d'invalidité est instaurée dans le texte légal. Elle s'échelonne de 30 à 60 % selon le même régime que la rente de retraite, à une réserve près : elle peut naître durant la première législature.

Des pensions de conjoint survivant et d'enfants sont prévues. Les conditions en sont, par analogie, celles applicables aux assurés de la CPJU.

Le fonds de réserve en faveur des ministres est supprimé et sa dotation est restituée à l'Etat. Les cotisations retenues du traitement des membres du Gouvernement seront donc directement versées à l'Etat sans être capitalisées. De ce fait, la gestion d'un fonds par la CPJU avec toutes les implications administratives et comptables y relatives est évitée.

Le versement d'une rente pont AVS ou d'un supplément temporaire est supprimé. Premièrement, de telles prestations ne s'inscrivent pas dans la logique du nouveau système qui prévoit des rentes limitées dans le temps pour certains bénéficiaires. Deuxièmement, la rente pont AVS (art. 29 LCPJU) est exclusivement à la charge de la CPJU et vise uniquement les hommes de 62 à 63 ans. Troisièmement, le supplément temporaire (art. 30 LCPJU) est intégralement financé par l'assuré au titre de sa retraite anticipée, hypothèse qui ne s'applique guère au ministre.

Des dispositions transitoires sont également prévues.

⁴ ATF 9C_78/2007.

⁵ RSJU 173.51.

B. Commentaire par article

Le commentaire qui suit se limite aux modifications de fond et d'une certaine importance de l'actuel décret.

Article premier

La loi proposée a pour but de définir un régime spécifique de prévoyance professionnelle en faveur des membres du Gouvernement.

Article 3

Ainsi qu'on l'a relevé, les ministres ne sont plus affiliés à la CPJU, comme cela est encore prévu dans le décret. Ce choix a des effets positifs et négatifs. Par exemple, une rente peut être versée avant l'âge de la retraite anticipée, ce qui, dans le cas d'un ministre, paraît nécessaire. A l'inverse, il faut souligner qu'il n'y a, dans un tel système, pas de prestation de libre passage et donc de prestations qui en découlent (absence d'encouragement à la propriété du logement, de prestations au conjoint divorcé, etc.).

Il convient en particulier de souligner que, contrairement au décret actuel (art. 2, al. 2, let. b et c), les années d'affiliation à un autre titre (par exemple liées à une activité professionnelle antérieure du ministre) et les rachats ne seront plus comptabilisés dans le calcul des rentes et n'auront de ce fait plus d'influence sur celles-ci. Le système proposé a en effet pour conséquence qu'il échappe à la LPP et au régime d'affiliation à la CPJU.

Article 4

Le Conseil de la CPJU reste l'organe de décision. Il présente l'avantage d'être paritaire. Il n'y a guère d'autre solution que de confier la compétence à un service de l'Etat (solution neuchâteloise) mais cela peut mettre ce service dans une position délicate, de sorte que le Gouvernement propose d'y renoncer.

Le Conseil de la CPJU admet cette solution, étant précisé qu'il souhaite être rémunéré pour cette tâche. Il est proposé qu'il prélève à ce titre un émolument (al. 2).

Article 5

Le projet de loi proposé est différent du système actuel afin d'éviter notamment qu'un jeune membre du Gouvernement exerçant un mandat court ne reçoive une rente à vie. Une législature est nécessaire pour toucher une rente de retraite. En dessous, une indemnité est versée. Le projet prévoit trois catégories de membres sortant du Gouvernement : avant 40 ans révolus, entre 40 et 50 ans révolus et après 50 ans révolus.

S'agissant de la première catégorie, le ministre quittant ses fonctions avant 40 ans révolus ne touche pas de rente de retraite mais une indemnité salariale dépendant de la durée de son mandat. En effet, à cet âge, les possibilités de mener une activité professionnelle restent intactes.

Le ministre qui quitte le Gouvernement entre 40 et 50 ans révolus touche d'abord une rente non viagère dont le montant est fixé par la loi.

Le ministre qui quitte ses fonctions en ayant 50 ans révolus a droit à une rente de retraite viagère calculée sur la base de l'article 7.

Article 7

Cette disposition définit les modalités de calcul de la rente de retraite viagère et non viagère :

- fixation d'un seuil minimal de rente de retraite à 30 % du dernier traitement assuré;
- augmentation du taux de rente de 3 % par année de fonction supplémentaire, complète et consécutive;
- maintien du principe que la rente de retraite ne peut dépasser le 60 % du traitement assuré.

Article 8

La rente non viagère est versée dans un premier temps durant un nombre de mois égal au nombre de mois passés dans la fonction. A l'âge de 62 ans, le ministre retrouvera son droit à la pension, à un montant identique mais cette fois de manière viagère.

Article 9

L'indemnité salariale correspond à deux mois de traitement par année d'activité.

Articles 10 et 11

Le projet instaure une rente d'invalidité qui va de 30 à 60 % conformément à l'art. 7. Une différence par rapport à la rente de retraite est que la rente d'invalidité peut naître durant les cinq premières années d'activité. En cas d'invalidité partielle, la pension est réduite et calculée proportionnellement au degré d'invalidité.

Article 12

En cas de décès d'un ministre en fonction ou retraité, une pension égale au 70 % de la rente calculée selon l'art. 7, mais au minimum à 30 % du dernier traitement assuré, sera versée à son conjoint survivant ou à son partenaire enregistré. Ce taux correspond à celui applicable aux assurés de la CPJU et à celui retenu par la législation neuchâteloise dont le présent projet est largement repris. Le décret jurassien actuel prévoit : "Pour calculer la pension de survivants (veuve, veuf, partenaire enregistré survivant, orphelins), la retraite est présumée égale à 60 % du dernier traitement assuré" (art. 4). Pour le surplus, s'applique précisément le taux de pension de 70 % par renvoi à l'ancien décret sur la CPJU.

Ce droit à la pension est soumis aux mêmes conditions que celles applicables au conjoint survivant ou au partenaire enregistré survivant d'un assuré de la CPJU.

Article 13

Cette disposition prévoit une pension d'enfant. Celle-ci est soumise aux conditions des normes applicables aux assurés de la CPJU.

Article 15

Les règles sur la surindemnisation ont été toilettées mais sont largement reprises du droit actuel. Une nouveauté est toutefois qu'un taux maximal de 75 % du traitement est prévu si le bénéficiaire est un conjoint survivant, un partenaire enregistré survivant ou un orphelin.

Il est à noter qu'actuellement, selon l'interprétation du Conseil de la CPJU, les rendements de la fortune mobilière et immobilière n'entrent pas dans les hypothèses de l'alinéa 1, en particulier ne constituent pas un revenu provenant d'une activité lucrative au sens de l'alinéa 1, lettre e. Cela étant, le Gouvernement a fait le choix de ne pas modifier la législation sur ce point, ce qui serait possible, et de s'en tenir aux termes de "revenus provenant de toute activité lucrative".

Article 16

L'indexation des rentes est expressément prévue par le texte légal. Elle a lieu par analogie aux mêmes conditions que pour les pensionnés de la CPJU, de sorte que si elle est nulle pour ceux-ci, il en va de même pour les anciens ministres.

Articles 17 et 18

Le paiement des cotisations par le ministre est expressément prévu dans la nouvelle loi. Le taux est celui applicable aux assurés de la CPJU. Il est actuellement de 10,1 % depuis l'entrée en vigueur de la LCPJU. Selon le régime adopté en cas de modification de la LCPJU, il pourra varier en fonction de l'âge, ce qui se justifie notamment en regard du fait que les prestations varient, d'après le projet, en fonction de l'âge du ministre à la fin de son mandat.

L'Etat ne verse plus de contribution régulière comme cela est le cas actuellement, le fonds de réserve des membres du Gouvernement disparaissant. Comme l'Etat garantit les prestations découlant de la présente loi au travers de ses comptes, il contribue largement au financement de ce régime d'assurance.

Articles 21 et 22

Le droit transitoire prévoit que les anciens ministres restent soumis au droit actuel. Tel est aussi le cas des ministres en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi s'ils ne sont pas réélus après cette entrée en vigueur. Les ministres réélus après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sont systématiquement soumis à celle-ci.

Nous avons noté que le système proposé échappe à la LPP et au régime d'affiliation à la CPJU. Ainsi, il est notamment exclu que des années d'affiliation liées par exemple à une activité professionnelle antérieure du ministre aient une influence sur les rentes. Dès lors, si de telles années d'affiliation antérieures à un autre titre, un rachat ou un libre passage (art. 2, al. 2, let. b et c, du décret) ont été comptabilisées, ils seront restitués conformément aux dispositions légales en matière de libre passage dans la prévoyance professionnelle, si le ministre est soumis au nouveau droit. C'est ce que prévoit l'alinéa 2, seconde phrase, de l'article 22. D'autres variantes (non-restitution ou restitution à certaines conditions) ont été examinées mais se sont révélées soit inéquitables, soit trop complexes à mettre en place.

Article 23

Le fonds de réserve des membres du Gouvernement est supprimé. A fin 2011, il se monte à environ Fr. 3 millions. Chaque année, compte tenu des ministres actuellement pensionnés, les pensions versées correspondent à environ Fr. 1,1 million.

Ce fonds est actuellement géré en pratique par la CPJU. Il découle de la gestion de ce fonds une certaine lourdeur administrative. Or, dans les faits, l'Etat est tenu d'assumer les retraites des ministres dues selon la législation, déjà du fait qu'un éventuel déficit de ce fonds est imputé aux comptes de l'Etat (art. 7, al. 3, du décret). Les charges seront assumées dorénavant directement par le biais des comptes de l'Etat. En outre, le fait que les ministres ne soient pas soumis à la LPP implique qu'il n'est plus nécessaire de gérer des comptes individuels, notamment s'agissant de prestations de libre passage. Du reste, cela correspond à la solution adoptée dans le canton de Neuchâtel.

Article 25

Etant donné que le décret est remplacé par une loi, celle-ci doit être soumise au référendum facultatif.

Pour les motifs qui précèdent, le Gouvernement vous invite à accepter le projet de loi.

Veuillez croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président

Sigismond Jacquod
Chancelier d'État

Annexes :

- projet de loi
- tableau comparatif selon l *in fine*