

**Annexes**

Annexe 1 Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

Annexe 2 Rapport concernant la création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (AS-SO)

# **Concordat sur la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

du 20.01.2011

---

*Les cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura*

vu la Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl);  
vu les articles 61 et suivants de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP);

*Considérant :*

La nécessité d'optimiser la surveillance dans la prévoyance professionnelle et de l'adapter aux réformes structurelles tendant à assurer l'autonomie juridique, organisationnelle et financière de l'autorité préposée à cette tâche,

*Conviennent :*

Du présent concordat sur la surveillance des fondations et institutions de prévoyance professionnelle (ci-après : le concordat).

## **Chapitre 1 : Champ d'application**

### **Art. 1 Principe**

<sup>1</sup> Le concordat régit l'organisation de la surveillance, au sens du droit fédéral, des fondations et des institutions de prévoyance ayant leur siège dans les cantons partenaires.

## **Chapitre 2 : Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **Section 1 : forme juridique, appellation, missions et siège**

#### **Art. 2 Forme juridique et appellation**

<sup>1</sup> Les cantons partenaires constituent par le concordat un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique (ci-après : l'établissement).

<sup>2</sup> L'établissement est nommé « Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale (Westschweizer BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörde) ».

#### **Art. 3 Missions**

<sup>1</sup> L'établissement est chargé de la surveillance des institutions de prévoyance, ainsi que des institutions qui servent à la prévoyance, ayant leur siège sur le territoire de l'un des cantons partenaires.

<sup>2</sup> Les cantons partenaires peuvent aussi attribuer à l'établissement la surveillance des fondations classiques placées sous leur surveillance au sens des articles 80 et suivants du code civil (CC).

<sup>3</sup> Les compétences de la Confédération sont réservées.

#### **Art. 4 Siège**

<sup>1</sup> L'établissement a son siège à Lausanne, dans le canton de Vaud.

### **Section 2 : Organisation et compétences**

#### **Art. 5 En général**

<sup>1</sup> Les organes de l'établissement sont :

- a) le Conseil d'administration;
- b) la Direction;
- c) l'organe de révision.

<sup>2</sup> Le fonctionnement de l'établissement est soumis à une Commission interparlementaire de contrôle, dont la mission est définie à l'article 15.

#### **Art. 6 Conseil d'administration**

##### **a) composition**

<sup>1</sup> Le Conseil d'administration (ci-après : le Conseil) est composé d'un membre de chaque canton partenaire. Chaque gouvernement cantonal désigne un membre de l'exécutif cantonal pour l'y représenter et agir en son nom. Exceptionnellement, les membres peuvent se faire représenter aux séances.

<sup>2</sup> Le Conseil désigne son président et fixe, pour le surplus, son mode de fonctionnement.

#### **Art. 7 b) attributions**

<sup>1</sup> Le Conseil est l'organe suprême de l'établissement. En cette qualité, il prend toutes les décisions qui ne relèvent pas de la compétence d'un autre organe.

<sup>2</sup> Il a notamment les attributions suivantes :

- a) exercer la surveillance sur l'établissement et assurer sa bonne marche;
- b) arrêter les dispositions d'exécution à édicter selon la LPP ;
- c) arrêter les dispositions d'exécution concernant les tâches de l'établissement dans le domaine des fondations classiques ;
- d) édicter les règlements nécessaires au fonctionnement de l'établissement ;
- e) prend acte des circulaires émises par l'autorité de surveillance ;
- f) adopter le budget ;
- g) arrêter le tarif des émoluments et le faire publier;
- h) procéder à l'engagement du directeur et approuver l'engagement des collaborateurs, en veillant à l'exigence du bilinguisme et, dans la mesure du possible, à la représentation cantonale ;
- i) désigner l'organe de révision ;
- j) approuver le rapport annuel et les comptes annuels;
- k) adresser le rapport annuel au gouvernement de chaque canton partenaire et à la Commission interparlementaire de contrôle ;
- l) conclure toute convention de collaboration avec les cantons tiers ou partenaires.

#### **Art. 8 c) décisions**

<sup>1</sup> Les décisions du Conseil sont prises à la majorité simple de tous les membres présents, la voix du président étant prépondérante en cas d'égalité.

<sup>2</sup> Le directeur de l'établissement prend en principe part aux séances du Conseil avec voix consultative et droit de proposition.

#### **Art. 9 Direction**

##### **a) principe**

<sup>1</sup> Le Conseil engage le directeur de l'établissement par contrat de droit administratif.

**Art. 10      b) attributions**

<sup>1</sup> Le directeur gère l'établissement au niveau opérationnel.

<sup>2</sup> Il a notamment les attributions suivantes :

- a) assumer la conduite de l'établissement;
- b) gérer les ressources humaines, financières et matérielles ;
- c) recruter le personnel sur la base de mises au concours publiées dans les cantons partenaires;
- d) conclure, après approbation du Conseil, les contrats d'engagement des collaborateurs et assurer la gestion du personnel;
- e) rendre périodiquement compte de sa gestion au Conseil;
- f) préparer les objets de la compétence du Conseil ;
- g) édicter les circulaires adressées aux fondations et institutions de prévoyance.

**Art. 11      c) représentation**

<sup>1</sup> Le directeur représente l'établissement à l'égard des tiers.

**Art. 12      Organe de révision**

**a) principe**

<sup>1</sup> Le Conseil désigne l'organe de révision.

**Art. 13      b) attributions**

<sup>1</sup> L'organe de révision vérifie si les comptes annuels sont conformes aux dispositions légales et aux principes reconnus.

**Art. 14      c) rapport de révision**

<sup>1</sup> L'organe de révision établit à l'attention du Conseil un rapport détaillé contenant ses constatations et ses remarques.

**Art. 15      Commission interparlementaire de contrôle**

<sup>1</sup> Il est institué une Commission interparlementaire de contrôle au sens de la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

<sup>2</sup> La Commission interparlementaire de contrôle est composée de trois membres par canton, désignés par le Parlement de chaque canton.

<sup>3</sup> Le contrôle porte sur :

- a) les objectifs stratégiques de l'établissement;
- b) la planification financière pluriannuelle;
- c) le budget annuel;
- d) les comptes annuels;
- e) l'évaluation des résultats obtenus.

<sup>4</sup> La Commission interparlementaire de contrôle établit un rapport écrit, au moins une fois par an, et le transmet aux Parlements concernés.

**Section 3 : Personnel**

**Art. 16      Engagement**

<sup>1</sup> Le directeur engage le personnel de l'établissement par contrat de droit administratif.

**Art. 17      Affiliation à la Caisse de pensions**

<sup>1</sup> Le personnel de l'établissement est affilié à la caisse de pensions de l'Etat de Vaud. Le Conseil peut choisir une autre caisse de pensions.

#### **Art. 18 Régime applicable au personnel**

<sup>1</sup> Les règles concernant le personnel du canton du siège sont applicables par analogie aussi longtemps qu'un statut particulier du personnel n'a pas été établi par le Conseil.

### **Section 4 : Responsabilité et entraide administrative**

#### **Art. 19 Responsabilité**

<sup>1</sup> L'établissement répond de ses obligations et du dommage qu'il cause de façon illicite, directement ou par l'intermédiaire de ses collaborateurs, dans l'exercice de l'activité de l'établissement, selon les dispositions sur la responsabilité de l'Etat du canton du siège.

<sup>2</sup> Le Conseil doit souscrire une assurance responsabilité civile pour couvrir les activités de surveillance.

<sup>3</sup> Le canton du siège de l'institution surveillée est solidairement responsable, conformément à sa législation, pour le dommage causé illicitement par l'établissement.

#### **Art. 20 Action récursoire**

<sup>1</sup> Lorsque l'Etat a dû réparer le dommage causé à un tiers par l'établissement, il a un droit de recours contre ce dernier.

<sup>2</sup> L'établissement qui a réparé tout ou partie du dommage causé par l'un de ses employés a un droit de recours contre ce dernier.

<sup>3</sup> Les dispositions sur la responsabilité de l'Etat et de ses agents du canton du siège s'appliquent.

#### **Art. 21 Entraide administrative**

<sup>1</sup> L'établissement ainsi que les autorités administratives et judiciaires des cantons partenaires s'entraident mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches et doivent permettre, sans percevoir de frais, les communications appropriées, la transmission des renseignements utiles et la consultation des dossiers.

<sup>2</sup> Les corporations, établissements et organisations remplissant des tâches publiques des cantons partenaires ont, dans le cadre de ces tâches, le même devoir d'information que les autorités et l'établissement.

<sup>3</sup> Le refus d'entraide par l'établissement peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal du canton du siège.

<sup>4</sup> Le refus d'entraide d'un canton ou des ses corporations, établissements et organisations remplissant des tâches publiques peut faire l'objet d'un recours auprès des autorités compétentes du canton concerné.

### **Section 5 : Dispositions financières et disciplinaires**

#### **Art. 22 Principes**

<sup>1</sup> L'établissement tient une comptabilité indépendante basée sur le plan comptable du canton du siège.

<sup>2</sup> La comptabilité annuelle est tenue et structurée selon les principes régissant l'établissement régulier des comptes. Elle comporte un bilan, un compte de résultat et une annexe.

<sup>3</sup> L'exercice comptable correspond à l'année civile.

#### **Art. 23 Trésorerie**

<sup>1</sup> Le canton du siège met à disposition de l'établissement une avance de trésorerie sous forme de prêt, selon les conditions suivantes :

a) Montant : CHF 1'500'000.- ;

b) Durée : 15 ans ;

c) Amortissement linéaire sur 15 ans ;

d) Taux d'intérêts : le taux d'intérêts est défini par le taux d'intérêt moyen de la dette du canton du siège lors du début de l'activité de l'établissement. Il sera recalculé chaque année.

## **Art. 24 Emoluments**

### **a) Principe**

<sup>1</sup> L'établissement perçoit des émoluments pour ses activités de surveillance des fondations et des institutions de prévoyance. Dans des cas particuliers, il peut les réduire ou renoncer à les percevoir.

<sup>2</sup> Le Conseil fixe le barème des émoluments dus à l'autorité de surveillance des fondations. Les émoluments doivent couvrir les prestations fournies aux fondations ainsi que l'ensemble des coûts de l'établissement, notamment ceux liés à la Commission de haute surveillance ; ils comprennent :

- a) un émolument annuel de surveillance ;
- b) des émoluments pour les décisions et les prestations de services.

<sup>3</sup> L'émolument annuel de surveillance est calculé sur la base du total du bilan des fondations et des institutions de prévoyance. Pour le calcul des émoluments dus par les institutions de prévoyance professionnelle, il peut être également tenu compte de leur structure, ainsi que du nombre d'assurés qui y sont affiliés.

<sup>4</sup> En règle générale, les émoluments relatifs aux décisions et prestations de services sont facturés selon le temps de travail consacré. L'établissement peut également facturer certaines décisions ou services à forfait, en tenant compte du temps moyen consacré à une tâche de même nature. L'établissement est également habilité à tenir compte d'autres critères particuliers, tels que le montant des biens ou des fonds libres transférés, en matière de dissolution, le bilan consolidé en cas de fusion, l'inventaire en cas de transfert de patrimoine.

<sup>5</sup> Lorsque les émoluments sont calculés d'après la durée de l'opération, toute fraction de demi-heure compte pour une demi-heure.

<sup>6</sup> Les émoluments peuvent être majorés de 50% au plus lorsque la demande doit être traitée de manière urgente ou qu'elle requiert un travail particulièrement important.

## **Art. 25 b) Refacturation des frais extraordinaires**

<sup>1</sup> Le montant des frais extraordinaires, tels que frais d'expertise, d'enquête ou de publication, est perçu en sus.

## **Art. 26 c) Débiteur**

<sup>1</sup> En règle générale, les émoluments et les frais sont supportés par la fondation ou l'institution de prévoyance.

<sup>2</sup> L'établissement peut les mettre à la charge d'un tiers si les circonstances le justifient, notamment lorsque celui-ci a rendu nécessaire l'intervention de l'établissement ou a adopté un comportement téméraire ou abusif.

<sup>3</sup> Les cantons partenaires peuvent contribuer à réduire les émoluments mis à la charge des fondations et des institutions de prévoyance ayant leur siège sur leur territoire respectif par le versement d'une subvention annuelle forfaitaire. Les modalités de cette participation financière doivent être réglées par la législation du canton partenaire.

## **Art. 27 d) Ajustements**

<sup>1</sup> Les émoluments devront faire l'objet d'un ajustement lorsque, sur deux exercices annuels au moins, les pertes dépassent 5 % du total des émoluments encaissés ou que le bénéfice représente plus de 10% du total des émoluments encaissés.

#### **Art. 28 Sanction disciplinaire**

<sup>1</sup> La fondation ou l'institution de prévoyance qui, après avoir reçu une sommation attirant son attention sur la sanction prévue par la présente disposition, ne se conforme pas dans le délai fixé à une décision de l'établissement, sera punie d'une amende d'ordre de CHF 4'000.- au plus. Les contraventions de peu de gravité seront sanctionnées par une réprimande. L'établissement peut, lorsque les circonstances le justifient, infliger de telles sanctions aux membres du conseil de la fondation ou de l'institution de prévoyance surveillée, à titre personnel. Les voies de droit prévues à l'art. 31 du présent acte sont ouvertes aux membres du conseil qui ont été amendés ou sanctionnés.

#### **Art. 29 Exonération fiscale**

<sup>1</sup> Pour ses tâches de puissance publique, l'établissement est exonéré de tous les impôts cantonaux et communaux.

### **Section 6 : Droit applicable**

#### **Art. 30 Généralités**

<sup>1</sup> Si le présent concordat n'en dispose pas autrement, le droit applicable est celui du canton du siège. Ceci vaut en particulier pour les appels d'offres, la protection des données et l'archivage.

#### **Art. 31 Procédure et voies de droit**

<sup>1</sup> Une fondation ou une institution de prévoyance peut former réclamation contre une décision de l'établissement en lien avec l'émolument annuel de surveillance, les frais de rappel ou de sommation, ou un prononcé d'amende. Seule la décision sur réclamation est sujette à recours.

<sup>2</sup> La réclamation s'exerce par acte écrit, adressé à l'établissement dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée. Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative du canton du siège s'applique à la procédure de réclamation.

<sup>3</sup> Les dispositions du droit fédéral et du droit cantonal du canton du siège régissent la procédure applicable aux autres décisions que prend l'établissement, ainsi que la procédure de recours contre ces décisions.

#### **Art. 32 Publications**

<sup>1</sup> Les publications de l'établissement se font dans les organes de publication officielle des cantons concernés, conformément aux règles de publication édictées par le canton concerné.

### **Section 7 : Dispositions transitoires**

#### **Art. 33 Transfert de la gestion**

<sup>1</sup> Les cantons s'engagent à transférer leurs dossiers avant la mise en exploitation de l'établissement.

<sup>2</sup> Le Conseil fixe les modalités de transfert.

#### **Art. 34 Frais d'installation**

<sup>1</sup> Les frais afférents à la période d'installation de l'établissement, comprise entre la date de sa création et la date de son début d'activité, sont avancés à parts égales entre les cantons partenaires.

<sup>2</sup> Le Conseil adopte le budget de cette période d'installation et fixe les modalités du remboursement.

## **Section 8 : Dispositions finales**

### **Art. 35 Entrée en vigueur**

<sup>1</sup> Le concordat entre en vigueur lorsque trois cantons y ont adhéré selon leurs règles propres et en ont informé la chancellerie du canton du siège.

<sup>2</sup> Le canton de siège invite le représentant désigné par chaque canton à une séance constitutive. Le Conseil fixe la date du début de l'activité de l'établissement et en informe la Confédération.

### **Art. 36 Adhésion ultérieure**

<sup>1</sup> Le présent concordat est ouvert à l'adhésion d'autres cantons.

<sup>2</sup> Le consentement d'un canton à être lié par le concordat est exprimé par une déclaration de son gouvernement au Conseil, accompagnée de la loi cantonale d'adhésion.

<sup>3</sup> Le Conseil :

a) arrête les droits et obligations du canton requérant;

b) fixe la date à laquelle l'adhésion prend effet.

### **Art. 37 Durée**

<sup>1</sup> Le concordat est conclu pour une durée indéterminée.

### **Art. 38 Modification**

<sup>1</sup> Lorsqu'un ou plusieurs cantons partenaires entendent proposer des modifications au présent concordat, celles-ci sont soumises à une commission interparlementaire désignée à cet effet.

<sup>2</sup> Lorsque les cantons partenaires s'accordent sur une modification, celle-ci est soumise à l'approbation de leurs Parlements.

### **Art. 39 Résiliation**

<sup>1</sup> Moyennant un préavis de 2 ans pour la fin d'un exercice comptable, un canton peut se départir du concordat.

<sup>2</sup> Les dossiers du canton sortant sont identifiés et transférés en l'état, à la fin du délai de résiliation.

<sup>3</sup> Le canton qui se départit du concordat demeure responsable pour les engagements contractés par l'établissement alors qu'il en était membre.

<sup>4</sup> Le canton sortant assume l'entière responsabilité des dossiers appartenant aux institutions ayant leur siège sur son territoire dès sa sortie.

<sup>5</sup> Le concordat demeure valable pour les membres restants.

### **Art. 40 Dissolution**

<sup>1</sup> Les cantons partenaires peuvent décider en tout temps de dissoudre le concordat.

<sup>2</sup> La décision de dissoudre le concordat nécessite l'accord de tous les Gouvernements des cantons partenaires.

<sup>3</sup> Le bénéfice ou la perte de liquidation est réparti en proportion du total du bilan des institutions soumises à surveillance au moment de la dissolution.

Neuchâtel, le 20 janvier 2011

# **RAPPORT**

**concernant**

**la création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de  
Suisse occidentale (AS-SO)**

---

Version actualisée le 20 janvier 2011,  
après les travaux de la Commission interparlementaire

Rédigé par le groupe de travail formé des représentants  
des autorités de surveillance LPP et des fondations  
des cantons de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et du Jura

# Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

## TABLES DES MATIERES

1.	Résumé.....	4
2.	Rappel.....	5
3.	Indépendance des autorités de surveillance LPP .....	5
4.	Tâches de l'autorité de surveillance LPP.....	7
5.	Situation actuelle des autorités de surveillance LPP.....	10
5.1.	Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons .....	10
5.2.	Nombre d'institutions en Suisse romande.....	11
5.3.	Nombre d'institutions en Suisse alémanique .....	11
5.4.	Collaboration romande - effectifs des autorités cantonales de surveillance.....	12
6.	Modifications prévues quant aux compétences .....	12
6.1.	Transfert de la surveillance des institutions de prévoyance actuellement sous la surveillance de l'OFAS .....	12
6.2.	Surveillance "prévisionnelle" ou "prudentielle" .....	13
7.	Situation relative aux fondations classiques .....	14
7.1.	Tâches des autorités de surveillance.....	14
7.2.	Nombre de fondations classiques en Suisse romande .....	14
7.3.	Conséquences de la réforme sur la surveillance des fondations classiques.....	15
8.	Surveillance intercantonale romande.....	15
8.1.	Établissement autonome de droit public.....	15
8.2.	Organisation de l'établissement.....	15
8.3.	Points importants à relever.....	16

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

8.3.1.	Bilinguisme .....	16
8.3.2.	Commission interparlementaire de contrôle .....	16
8.3.3.	Coûts pour les cantons et les institutions de prévoyance .....	17
8.3.4.	Rôle des cantons .....	17
8.3.5.	Transfert du personnel des cantons au nouvel établissement.....	17
8.3.6.	Organe de révision.....	17
9.	Mise en œuvre et procédure.....	18
10.	Commentaire article par article du projet de Concordat.....	18
11.	Conclusion.....	23

# Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

## 1. Résumé

Le message du Conseil fédéral sur la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle du 15 juin 2007<sup>1</sup> concerne directement les cantons, lesquels sont chargés de la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle. Le système actuel a montré ses limites et la Confédération propose aux cantons de passer d'un système de surveillance cantonal à un système régional pour augmenter la sécurité du droit et l'efficacité de la surveillance. Actuellement, la Confédération autorise les cantons à s'organiser librement mais, à terme, la future Commission de haute surveillance fixera les critères minima pour le fonctionnement d'une autorité de surveillance.

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont approuvé le projet le 19 mars 2010. L'entrée en vigueur des dispositions relatives aux autorités de surveillance est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

En Suisse alémanique, deux régions de surveillance sont déjà en place, l'autorité de surveillance de Suisse centrale (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG) et l'autorité de surveillance de Suisse orientale (SG, TG, GR, AR, AI). En Suisse romande, les cantons du Valais, de Neuchâtel, du Jura et de Vaud se sont montrés intéressés par le projet d'une autorité de surveillance régionale et ont institué un groupe de travail, auquel le canton de Fribourg a participé à titre d'observateur.

Le groupe de travail a élaboré un avant-projet de concordat répondant aux exigences du projet de réforme structurelle de la prévoyance professionnelle prévu par le message du 15 juin 2007 du Conseil fédéral. Comme les concordats de Suisse alémanique, il permet également de regrouper la surveillance des fondations classiques, c'est-à-dire ne traitant pas de la prévoyance professionnelle. En effet, souvent les mêmes personnes s'occupent tant de la surveillance LPP que de la surveillance prévue par le Code civil suisse. Dans la mesure où les exigences légales sont comparables et où les intervenants sont pratiquement les mêmes, la surveillance des fondations classiques pourra ainsi s'effectuer également dans le cadre d'une surveillance régionale, si un canton le désire.

La procédure d'adoption de ce concordat a suivi les règles posées par la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités avec l'étranger du 9 mars 2001 (Convention des conventions), remplacée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Dans le cadre du projet de concordat annexé, il a été tenu compte des propositions émises par la Commission interparlementaire qui a achevé ses travaux en janvier 2011.

---

<sup>1</sup> Message du Conseil fédéral du 15 juin 2007 concernant la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme structurelle), FF 2007 5381

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **2. Rappel**

L'origine du projet fédéral de renforcement de la surveillance remonte aux difficultés financières qu'ont traversées les institutions de prévoyance (ci-après : IP) durant les années 2000 à 2002.

Ainsi, en 2003, le Conseil fédéral a adopté un agenda intitulé "Garantie et développement de la prévoyance professionnelle". Il a mis sur pied une commission d'experts chargée de proposer une optimisation de la surveillance de la prévoyance professionnelle. Suite à son rapport, le Conseil fédéral a institué une nouvelle commission qui a élaboré un rapport intitulé "Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle".

Ce projet de loi a suivi la plupart des conclusions formulées par la première commission, à l'exception des propositions de "dépolitisation" relatives à la fixation de certains paramètres techniques (taux d'intérêt technique et taux de conversion).

Il prévoit notamment :

- un renforcement de la surveillance et de la haute surveillance;
- l'indépendance de l'autorité de surveillance cantonale ou régionale sur les plans légal, financier et administratif;
- la liberté pour les cantons de se regrouper et de former des régions de surveillance;
- la création d'une commission fédérale de haute surveillance avec un secrétariat indépendant mais toutefois rattaché administrativement à l'OFAS.

Le message sur la réforme structurelle a été transmis au Parlement le 15 juin 2007 et les modifications légales ont été acceptées par l'Assemblée fédérale le 19 mars 2010.

### **3. Indépendance des autorités de surveillance LPP**

La réforme structurelle prévoit que les autorités de surveillance doivent être des établissements de droit public, dotés de la personnalité juridique, qui ne sont soumis à aucune directive dans l'exercice de leurs fonctions (art. 61 al. 3 LPP modifié<sup>2</sup>, entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2012).

Le message du Conseil fédéral prévoyait la refonte de l'article 61 LPP avec la teneur suivante :

*Les cantons désignent l'autorité chargée d'exercer la surveillance sur les institutions de prévoyance et les institutions servant à la prévoyance qui ont leur siège sur le territoire cantonal.*

---

<sup>2</sup> FF 2010 1841, sp. 1848,

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

*Les cantons peuvent se regrouper en une région de surveillance commune et désigner une autorité de surveillance pour cette région.*

*L'autorité de surveillance doit être indépendante sur les plans légal, financier et administratif.*

Les Chambres fédérales ont modifié le texte de cet article, en particulier de l'alinéa 3, pour adopter la disposition suivante :

<sup>1</sup> *Les cantons désignent l'autorité chargée de surveiller les institutions de prévoyance et les institutions servant à la prévoyance qui ont leur siège sur le territoire cantonal.*

<sup>2</sup> *Les cantons peuvent se regrouper en une région de surveillance commune et désigner une autorité de surveillance pour cette région.*

<sup>3</sup> *L'autorité de surveillance est un **établissement de droit public doté de la personnalité juridique**. Elle n'est soumise à aucune directive dans l'exercice de ses fonctions.*

Au surplus, le 17 décembre 2010, les Chambres fédérales ont adopté d'autres modifications de la LPP, ayant trait au financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public. Ce texte<sup>3</sup>, dont le délai référendaire court jusqu'au 7 avril 2011, confirme que l'autorité de surveillance est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique et qu'elle n'est soumise à aucune directive dans l'exercice de ses fonctions (art. 61 al. 3 LPP).

Les autorités de surveillance devront donc être indépendantes par rapport à l'administration cantonale. Certains aménagements seront nécessaires au niveau des cantons pour conférer à l'autorité de surveillance des institutions de prévoyance (ci-après : autorité de surveillance LPP) l'autonomie requise.

En effet, en Suisse romande, la surveillance LPP est actuellement intégrée ou rattachée administrativement à un département de l'administration cantonale, ce qui ne sera plus conforme à l'article 61 LPP tel qu'il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

L'on notera que l'autonomie voulue par le législateur aura notamment pour conséquence l'adaptation des émoluments afin de couvrir l'intégralité des coûts de fonctionnement de l'autorité de surveillance LPP. Dans le canton de Vaud, le produit des émoluments couvre pratiquement l'ensemble des frais de fonctionnement, ce qui n'est pas le cas pour les cantons du Jura, de Neuchâtel et du Valais.

---

<sup>3</sup> FF 2010 8223

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

### 4. Tâches de l'autorité de surveillance LPP

La réforme structurelle a notamment pour ambition que les autorités de surveillance disposent des compétences professionnelles nécessaires pour accomplir leurs tâches conformément à la loi.

Actuellement, les tâches de l'autorité de surveillance LPP sont définies à l'article 62 LPP en ces termes :

<sup>1</sup> *L'autorité de surveillance s'assure que l'institution de prévoyance ainsi que l'institution qui sert à la prévoyance se conforment aux prescriptions légales; en particulier :*

- a. *elle vérifie la conformité des dispositions réglementaires avec les prescriptions légales;*
- b. *elle exige de l'institution de prévoyance un rapport annuel, notamment sur leur activité;*
- c. *elle prend connaissance des rapports de l'organe de contrôle et de l'expert en matière de prévoyance professionnelle;*
- d. *elle prend les mesures propres à éliminer les insuffisances constatées;*
- e. *elle connaît des contestations relatives au droit de l'assuré d'être informé conformément aux art. 65a et 86b, al. 2; cette procédure est en principe gratuite pour les assurés.*

<sup>2</sup> *Elle exerce aussi pour les fondations les attributions prévues par les articles 84, 2<sup>e</sup> alinéa, 85 et 86 du code civil suisse (modifications du but de la fondation ou de son organisation).*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 (1<sup>ère</sup> étape de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP), l'autorité de surveillance LPP connaît également des contestations liées aux conditions et à la procédure d'une liquidation partielle ainsi qu'au plan de répartition de la fortune libre de l'IP. La loi fédérale sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine<sup>4</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, a également précisé et accru le rôle de l'autorité de surveillance LPP en cas de fusion, de transfert de patrimoine et de transformation d'IP et de fondations classiques.

Le Conseil fédéral relève ainsi que, ces dernières années, les exigences en matière de surveillance n'ont cessé de croître. Cela tient d'une part à la complexité de la situation (découverts des institutions de prévoyance dus à la crise boursière) et de l'autre à l'évolution de la législation. Les institutions de prévoyance ayant dû satisfaire à de multiples nouvelles exigences, la pression s'est aussi accrue sur les autorités de surveillance. D'autres tâches supplémentaires découlent de diverses dispositions légales, comme l'approbation des règlements de liquidation partielle avec effet constitutif ou le fait que les autorités de surveillance sont appelées à se prononcer en première instance sur les litiges en matière de transparence. Les dispositions de droit fiscal de la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP ont aussi entraîné une augmentation non négligeable de leur responsabilité. Alors que c'étaient auparavant les autorités fiscales qui fixaient en pratique les règles concernant la prévoyance exonérée d'impôts, ce sont désormais la LPP et ses ordonnances d'exécution qui régissent les principes d'adéquation, de collectivité, de planification, d'assurance, etc. L'examen des règlements effectué jusqu'ici à double par les autorités de surveillance des institutions de prévoyance et par les autorités fiscales sera remplacé par un examen unique, relevant de

---

<sup>4</sup> LFus, RS 221.301

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

l'autorité de surveillance LPP.<sup>5</sup>

Au surplus, toujours dans son message, le Conseil fédéral expose que, dans beaucoup de petits cantons, il n'existe pas aujourd'hui d'autorité s'occupant exclusivement de la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle et des fondations au sens classique du terme. Les cantons ont reconnu qu'il y avait là une lacune et ils s'efforcent d'y remédier. C'est ainsi qu'est entré en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un concordat signé par les cantons de Suisse centrale pour mettre en place une autorité de surveillance commune. En Suisse orientale, un concordat du même type est en préparation; une autorité de surveillance régionale devrait y être opérationnelle à partir du 1er janvier 2008. Grâce à ces deux concordats, la majorité des petits cantons seront rattachés à une structure de surveillance régionale. De plus, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans le canton de Schaffhouse a été transférée au canton de Zurich dès le 1er janvier 2007. Cette évolution est extrêmement positive, mais pour que la qualité visée soit garantie, d'autres regroupements régionaux s'imposent afin que les autorités de surveillance disposent d'un personnel suffisant, ayant les qualifications appropriées. Le projet prévoit que les cantons se rapprochent par la création de concordats. Il n'existe pas, il est vrai, de base constitutionnelle qui permette à la Confédération de contraindre les cantons à passer des concordats. Le Conseil fédéral s'attend cependant à ce que les cantons s'unissent pour former des régions de surveillance: ils disposeraient ainsi du volume minimal nécessaire pour exercer la surveillance avec professionnalisme. Le choix de cette solution repose sur les constats suivants:

- l'autorité de surveillance doit disposer d'un volume minimal de surveillance et des ressources en rapport pour pouvoir examiner si l'institution de prévoyance, l'expert et l'organe de révision accomplissent leurs tâches conformément

à la loi;

- les petits cantons doivent être intégrés dans une structure régionale de surveillance (concordat) de manière à disposer d'un volume de surveillance minimal et des ressources ad hoc (reste que la Confédération ne peut pas obliger les cantons à conclure des concordats);

- l'uniformité de la pratique en matière de surveillance constitue un impératif essentiel de la sécurité du droit, qui doit être garantie par une haute surveillance efficace. [...]

Il est de la responsabilité des cantons de veiller à ce que l'autorité de surveillance dispose des compétences professionnelles et personnelles nécessaires. La responsabilité pour un éventuel dommage qui serait causé par les autorités de surveillance cantonales se détermine sur la base du droit cantonal. La responsabilité étatique cantonale est causale dans la plupart des cantons.<sup>6</sup>

Avec la réforme structurelle, l'autorité de surveillance devra également s'assurer que les institutions de prévoyance, les organes de révision dans la prévoyance professionnelle, les experts en matière de prévoyance professionnelle et les institutions servant à la prévoyance se conforment aux dispositions légales (art. 62 al. 1 LPP). Ainsi, comme le relève le

---

<sup>5</sup> FF 2007 5397

<sup>6</sup> FF 2007 5397s

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

message du Conseil fédéral<sup>7</sup>, l'alinéa 1, par rapport à l'ancien teneur, donne une nouvelle tâche à l'autorité de surveillance, qui consiste à veiller à ce que les experts en matière de prévoyance professionnelle ainsi que les organes de révision se conforment aux prescriptions légales.

L'autorité de surveillance ne prend donc plus simplement « connaissance » des rapports de l'organe de révision ou de l'expert mais son champ d'activité sera étendu aux organes de révision et aux experts en matière de prévoyance professionnelle.

Au surplus, l'autorité de surveillance devra intervenir pour vérifier l'intégrité et la loyauté des responsables des institutions (art. 51b LPP). Quant aux problèmes d'application des dispositions liées à la liquidation partielle, elles restent de la compétence des autorités de surveillance. Ces dernières devront prendre des décisions complexes et traiter les recours des assurés.

Le nouvel article 62a prévoit que, pour remplir ses tâches, l'autorité de surveillance se fonde sur les rapports des experts en matière de prévoyance professionnelle et des organes de révision. De plus, selon l'alinéa 2, l'autorité de surveillance peut au besoin :

- a. demander en tout temps à l'organe suprême de l'institution de prévoyance, à l'expert en matière de prévoyance professionnelle ou à l'organe de révision de lui fournir des renseignements ou de lui remettre des documents pertinents;
- b. donner des instructions à l'organe suprême, à l'organe de révision ou à l'expert en matière de prévoyance professionnelle dans des cas d'espèce;
- c. ordonner des expertises;
- d. annuler des décisions de l'organe suprême de l'institution de prévoyance;
- e. ordonner des mesures de substitution;
- f. mettre en demeure, sanctionner par une réprimande ou révoquer l'organe suprême de l'institution de prévoyance ou certains de ses membres;
- g. ordonner la gestion de l'institution de prévoyance ou de l'institution servant à la prévoyance par un organe officiel;
- h. nommer ou révoquer un organe de révision ou un expert en matière de prévoyance professionnelle;
- i. sanctionner l'inobservation de prescriptions d'ordre conformément à l'art. 79.

La Commission de haute surveillance garantira que les autorités de surveillance exercent leur activité de manière uniforme; elle pourra émettre des directives à cet effet et examinera les rapports annuels des autorités de surveillance; elle pourra procéder à des inspections auprès de ces dernières (art. 64 LPP). Les autorités de surveillance devront satisfaire aux demandes de la commission de haute surveillance (rapports, enquête, statistiques, etc.)

D'après le message du Conseil fédéral, la haute surveillance consiste en particulier à veiller à garantir la qualité des autorités de surveillance cantonales ou régionales. L'autorité de

---

<sup>7</sup> FF 2007 5416

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

haute surveillance vérifie donc si ces autorités fournissent des prestations d'une qualité suffisante et conformes aux dispositions de la législation fédérale. Elle dispose pour cela de leurs rapports de gestion. Elle a aussi la compétence d'adresser aux autorités de surveillance des directives sur des questions techniques et de prendre des mesures pour corriger des dysfonctionnements. Si les compétences professionnelles ou personnelles d'une autorité de surveillance s'avèrent insuffisantes, l'autorité de haute surveillance s'adressera au canton ou au groupe de cantons dont elle dépend. L'autorité de haute surveillance peut au besoin procéder à des audits auprès des autorités de surveillance. L'opération permet de régler les questions non résolues entre une autorité de surveillance et la haute surveillance, de traiter des problèmes pratiques et de trouver ensemble des solutions. Ces audits ne remplacent en aucun cas le dialogue qui doit être mené en permanence entre l'autorité de haute surveillance et l'ensemble des autorités de surveillance. L'autorité de haute surveillance doit également veiller à la sécurité du droit, qui est un principe fondamental de la prévoyance professionnelle et une des conditions de cette sécurité est l'uniformité de la pratique en matière de surveillance, à savoir l'application uniforme des lois fédérales sur l'ensemble du territoire suisse. Pour obtenir cette application uniforme, l'autorité de haute surveillance a la compétence d'édicter des directives – de portée générale ou adressées à une autorité de surveillance en particulier – et, si nécessaire, de prendre des mesures pour combler les lacunes constatées. Les compétences en matière de directives que l'OPP1 prévoit actuellement pour l'OFAS sont transférées à l'autorité de haute surveillance.<sup>8</sup>

Ainsi, les exigences posées par la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle requièrent de chaque autorité de surveillance un renforcement qualitatif de ses ressources humaines dans les domaines actuariel, financier et juridique.

## **5. Situation actuelle des autorités de surveillance LPP**

### **5.1. Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons**

Actuellement, la compétence de surveiller les IP appartient à la Confédération lorsqu'une IP a une activité à caractère national ou international.

Dans les autres cas, les IP sont soumises à la surveillance des autorités cantonales ou régionales pour les cantons de Suisse centrale et orientale, dont elles relèvent par leur siège.

Il résulte de cette répartition de compétence que la plupart des IP dites "collectives" sont actuellement soumises à la surveillance fédérale, par le biais de l'OFAS, alors que les entités soumises à la surveillance cantonale ou régionale sont principalement des

---

<sup>8</sup> FF 2007 5400.

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

institutions d'entreprises, de groupes d'entreprises ou fondées par des associations professionnelles locales.

La loi révisée (réforme structurelle) prévoit un transfert de compétence de la Confédération aux cantons pour l'exercice de la surveillance directe de l'ensemble des institutions (voir point 6.1. ci-après).

### 5.2. Nombre d'institutions en Suisse romande

Le nombre d'institutions soumises à la surveillance LPP, par canton, au 31 décembre 2007, est le suivant :

Cantons	Institutions de prévoyance
Jura	44
Valais	83
Neuchâtel	143
Fribourg	156
Genève	392
Vaud	405

Le total des IP en Suisse romande s'élève ainsi à 1'223.

Les critères qualitatifs et les exigences d'indépendance posées par la réforme structurelle auront, selon toute vraisemblance, pour conséquence d'obliger les cantons du Jura, de Neuchâtel, de Fribourg et du Valais à rechercher des collaborations. Contrairement aux cantons de Vaud et de Genève, ces quatre cantons ne disposent en effet pas de la masse critique nécessaire à la constitution et au fonctionnement d'une institution de droit public autonome.

### 5.3. Nombre d'institutions en Suisse alémanique

Les cantons de Suisse centrale et orientale ont anticipé la réforme structurelle en créant, par la voie concordataire, deux autorités régionales de surveillance. En termes de nombre d'institutions, ces autorités surveillent au 31 décembre 2007 :

Cantons / régions	Institutions de prévoyance
Suisse orientale	584
Suisse centrale	743

L'autorité de surveillance de Suisse centrale qui regroupe les cantons d'Uri, Schwyz, Nidwald, Obwald, Zoug et Lucerne est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

L'autorité de surveillance de Suisse orientale regroupe, quant à elle, les cantons de Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, des Grisons et de Glaris depuis l'entrée en vigueur de son concordat le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette autorité collabore également avec le Tessin.

Quant au canton de Schaffhouse, il a transféré la surveillance de ses institutions au canton de Zurich (1'372 institutions sous surveillance) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Une collaboration est également en discussion entre les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et, éventuellement, Argovie.

Finalement, le canton de Berne (768 institutions sous surveillance) n'exclut pas, à l'avenir, une forme de collaboration avec d'autres cantons.

### **5.4. Collaboration romande - effectifs des autorités cantonales de surveillance**

Les représentants des autorités de surveillance LPP de Suisse romande se réunissent régulièrement pour discuter de dossiers communs et échanger des expériences. Lors de ces séances de travail, des informations provenant de l'OFAS ou du comité de la Conférence suisse des autorités cantonales de surveillance sont également débattues.

Sans tenir compte du canton de Berne qui participe également à ces séances, trente-trois collaborateurs (à plein temps ou à temps partiel) sont occupés par les autorités de surveillance des cantons romands.

Depuis la 1<sup>ère</sup> révision de la LPP, le volume de travail a considérablement augmenté sans que les dotations en personnel n'aient toujours été adaptées en conséquence. Il apparaît ainsi que la mise en place de la réforme structurelle au niveau romand s'accompagnera vraisemblablement d'une augmentation des effectifs et, par voie de conséquence, des coûts de fonctionnement.

## **6. Modifications prévues quant aux compétences**

### **6.1. Transfert de la surveillance des institutions de prévoyance actuellement sous la surveillance de l'OFAS**

Le transfert des compétences fédérales aux cantons, prévu par la loi révisée, aura pour conséquence que certaines IP collectives ou communes, placées actuellement sous la surveillance de l'autorité fédérale, devront être surveillées par les cantons ou les régions.

Au plan quantitatif, ces institutions sont peu nombreuses. Les fondations collectives ont toutefois la particularité d'avoir plusieurs plans de prévoyance et, généralement, plusieurs règlements. Les contrôles de règlements seront dès lors plus importants, plus complexes, voire plus fréquents si un règlement ad hoc est arrêté pour chaque collectif d'assurés.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

En outre, les fondations collectives et communes connaissent en général un nombre important de mutations parmi les entreprises qui sont affiliées auprès d'elles. Chaque résiliation de contrat peut entraîner l'engagement d'une procédure de liquidation partielle de la fondation susceptible de faire l'objet d'une contestation devant l'autorité de surveillance. Il est par ailleurs probable que des contestations en matière de droit à l'information seront plus fréquentes dans le cadre de fondations collectives et communes, que pour les IP constituées par un employeur ou par un groupe économique restreint.

Les cantons concernés par ce rapatriement de dossiers sont ceux de Vaud et de Genève et, dans une moindre mesure, les cantons de Fribourg et de Neuchâtel. En termes de ressources humaines, trois à quatre personnes sont chargées, à l'OFAS, de la surveillance des institutions collectives et communes ayant leur siège en Suisse romande.

### **6.2. Surveillance "prévisionnelle" ou "prudentielle"**

Les IP ont, selon le droit actuel, l'obligation d'édicter un règlement de placement fixant les objectifs et les principes à observer en matière d'exécution et de contrôle en la matière. En l'état, le contrôle opéré par les autorités sur ces règlements se limite à vérifier que tous les éléments requis y figurent et que d'éventuelles dérogations aux limites légales d'investissement reposent sur une base réglementaire expresse. Les autorités ne se prononcent pas sur la pertinence des objectifs de rendement ni sur l'adéquation des investissements prévus.

La surveillance de type prudentiel voulue par la réforme structurelle implique non seulement un contrôle de la conformité à la loi des règlements de placement, mais surtout de l'adéquation des options choisies par les IP en fonction de leur capacité financière à prendre certains risques. Avec le projet de la réforme structurelle, l'autorité de haute surveillance se voit attribuer la possibilité d'édicter des directives et des normes sur les prescriptions relatives aux placements.<sup>9</sup> En fonction de ces normes, les IP seront appelées à rédiger un règlement de placement qui tienne compte du facteur risque. Elles consigneront ainsi dans ce texte, à caractère contraignant, les objectifs de rendement, la stratégie adoptée pour les atteindre ainsi que le concept de gestion des risques permettant un contrôle permanent.

L'autorité de surveillance, pour sa part, devra examiner si le règlement de placement de l'IP, établi selon ces normes, correspond aux prescriptions de la haute surveillance. De son côté, l'organe de révision devra s'assurer que les normes sont effectivement appliquées dans le contexte de la gestion ordinaire. Un tel contrôle implique que l'autorité dispose de compétences particulières en matière financière et bancaire. Actuellement, les autorités de surveillance des différents cantons romands ne comptent dans leurs effectifs aucun spécialiste dans ce domaine.

---

<sup>9</sup> Cf. Rapport explicatif de l'OFAS pour la consultation sur les modifications d'ordonnances dans le cadre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle, novembre 2010, p. 7

## Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale

### 7. Situation relative aux fondations classiques

#### 7.1. Tâches des autorités de surveillance

Conformément à l'article 84, alinéa 1, du Code civil suisse (CCS, RS 210), les fondations de droit privé sont placées sous la surveillance de la corporation publique (Confédération, canton, commune) dont elles relèvent par leur but.

La mission de l'autorité préposée à cette surveillance est définie aux articles 84 alinéa 2 à 89bis CCS. La détermination de la compétence matérielle à l'intérieur du canton est définie par la législation cantonale d'application du CCS.

Les autorités de surveillance LPP exercent en principe la surveillance des fondations classiques parallèlement à celle des IP.

Au sein de certaines autorités de surveillance, les mêmes collaborateurs traitent des IP et des fondations classiques. Dans d'autres, les tâches sont réparties entre deux sections distinctes.

#### 7.2. Nombre de fondations classiques en Suisse romande

Le nombre de fondations classiques soumises à la surveillance des cantons au 31 décembre 2007 est le suivant :

Cantons	Fondations classiques
Jura	79 <sup>4</sup>
Valais	208 <sup>10</sup>
Neuchâtel	211 <sup>4</sup>
Fribourg	273
Genève	467
Vaud	989

L'autorité de surveillance de Suisse centrale surveille 285 fondations classiques et l'autorité de surveillance de Suisse orientale en surveille 558.

---

<sup>10</sup> A l'exclusion des fondations soumises à la surveillance des communes et des préfets.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **7.3. Conséquences de la réforme sur la surveillance des fondations classiques**

La réforme structurelle de la prévoyance professionnelle n'a pas d'incidence directe sur la surveillance des fondations classiques. La collaboration pourrait donc ne concerner que le domaine de la prévoyance professionnelle et, pour les cantons qui le souhaitent, s'étendre à la surveillance des fondations classiques.

Les concordats de Suisse centrale et orientale prévoient expressément que l'autorité régionale peut se voir confier la surveillance des fondations classiques. Dans ces deux cas, les cantons concordataires ont usé de cette possibilité.

## **8. Surveillance intercantonale romande**

### **8.1. Établissement autonome de droit public**

La réforme structurelle prévoit que l'autorité de surveillance est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique. Elle n'est soumise à aucune directive dans l'exercice de ses fonctions.

La création, par le concordat, d'un établissement autonome de droit public est de nature à répondre à cette exigence.

La création d'un établissement autonome de droit public en charge de la surveillance des IP et des autres institutions servant à la prévoyance est déjà possible sous l'empire du droit actuel. C'est la solution choisie par les autorités de surveillance de Suisse centrale et de Suisse orientale et prévue pour la Suisse occidentale.

### **8.2. Organisation de l'établissement**

L'établissement sera dirigé par un conseil d'administration formé d'un représentant par canton. Le conseil d'administration nommera le directeur et l'organe de révision.

Le personnel de l'établissement comptera de 16 à 18 unités en fonction du nombre de cantons adhérant au concordat et du nombre de fondations à surveiller. On peut prévoir les effectifs suivants :

- 5 à 6 juristes ou avocats;
- 3 à 4 spécialistes LPP ou actuaires;
- 3 à 5 comptables diplômés ou licenciés HEC;
- 3 à 4 secrétaires;
- un responsable de l'informatique/chef de projet

La solution projetée consiste à transformer l'autorité de surveillance des fondations du canton de Vaud en une Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale et d'y intégrer, le cas échéant, les personnes affectées actuellement à la surveillance dans les autres cantons, et qui le souhaiteraient.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

Le tarif des émoluments du canton de Vaud permet de financer la surveillance vaudoise. Ainsi, il est prévu d'appliquer un tarif du même type pour le nouvel établissement en prenant en considération, en plus, les coûts liés à la mise en place d'un nouvel établissement autonome. Le canton de siège octroyant un prêt au nouvel établissement, les cantons partenaires ne seront pas appelés à participer à son financement (à l'exception éventuelle des frais nécessaires en 2011 déjà, avec remboursement ultérieur par l'établissement).

### **8.3. Points importants à relever**

Les points suivants ont fait l'objet de discussions au sein du groupe de travail :

#### **8.3.1. Bilinguisme**

L'adhésion de cantons bilingues au concordat implique du futur conseil d'administration la mise en place d'une structure capable de travailler dans les langues française et allemande. Cet élément est rappelé dans la convention aux articles 2, al. 2, et 7, al. 2 let. h, et est essentiel. Les relations étroites avec les services de la Confédération et le Tribunal fédéral nécessitent également la maîtrise de la langue allemande. Cette exigence est déjà prise en considération par le canton de Vaud lors de l'engagement de personnel, de même que la provenance des collaborateurs. Le conseil d'administration devra s'assurer du respect de ces exigences.

Actuellement, l'Autorité de surveillance des fondations du canton de Vaud veille déjà à engager du personnel bilingue et intéresse son personnel actuel à se perfectionner dans la connaissance et la maîtrise de la langue allemande.

#### **8.3.2. Commission interparlementaire de contrôle**

L'article 8 de la convention des conventions du 9 mars 2001, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, ne prévoyait un contrôle par une commission interparlementaire que dans la mesure où la part du budget annuel prise en charge par les cantons dépassait en moyenne 1'000'000 de francs. Par conséquent, cette commission n'était pas prévue dans l'avant-projet de concordat car les cantons ne participeront pas au financement de l'exploitation de l'établissement.

En janvier 2011, suite à l'entrée en vigueur de la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl) du 5 mars 2010, dont l'article 15 al. 1 prévoit qu'en cas de convention créant une institution intercantonale ou une organisation commune, les cantons contractants conviennent de prévoir, dans le cadre de la haute surveillance parlementaire, un contrôle de gestion interparlementaire de cette institution intercantonale ou de cette organisation commune, et sur proposition de la commission interparlementaire, une commission interparlementaire de contrôle a été ajoutée au concordat, aux articles 5 et 15.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **8.3.3. Coûts pour les cantons et les institutions de prévoyance**

Il s'agira de percevoir des émoluments pour couvrir l'ensemble des charges de l'établissement et, selon l'article 64c LPP de la loi révisée, pour participer à la couverture des coûts de la Commission de haute surveillance. Le conseil d'administration devra adapter le tarif vaudois aux nouvelles exigences et il est fort probable qu'une augmentation sera nécessaire pour amortir les frais d'installation<sup>11</sup> et couvrir les coûts de la haute surveillance. Toutefois, les cantons participants ne seront pas mis à contribution.

A ce stade, il sied toutefois de relever que, même si les cantons devaient renoncer à se regrouper, ils seraient contraints de constituer leur propre institution de droit public autonome, exigée par la loi révisée. Il en résulterait inévitablement une augmentation de leur tarif des émoluments.

### **8.3.4. Rôle des cantons**

Conformément à l'article 64 LPP, le nouvel établissement sera placé sous la surveillance de la Commission de haute surveillance Conseil fédéral. La réforme structurelle prévoit une haute surveillance qui vérifiera le travail des autorités de surveillance directe. Les cantons partenaires n'interviendront plus sauf en qualité d'employeurs de caisse de pensions publiques et de garants des prestations de certaines institutions. On peut relever que le montant des découverts des caisses de pensions publiques des cantons partenaires se monte à environ 15 milliards au 31 décembre 2006. La nouvelle autorité de surveillance devra contrôler les plans de financement et approuver la poursuite de la gestion des institutions de prévoyance selon le système de la capitalisation partielle.

### **8.3.5. Transfert du personnel des cantons au nouvel établissement**

Comme déjà relevé ci-devant (cf. ch. 8.2), les collaborateurs actuels des autorités de surveillance des cantons signataires du concordat auront la possibilité d'être transférés dans la nouvelle structure sans passer par une mise au concours. En effet, il serait très utile pour le fonctionnement rapide du nouvel établissement de pouvoir compter sur des collaborateurs maîtrisant les dossiers.

### **8.3.6. Organe de révision**

Le nouvel établissement, comme les institutions de prévoyance professionnelle, fera l'objet d'une révision par un organe de révision agréé par l'autorité fédérale de surveillance de la révision (ASR), conformément à la loi sur la surveillance de la révision (LSR, RS 221.302).

---

<sup>11</sup> Remboursement du prêt du canton siège

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **9. Mise en œuvre et procédure**

La date de mise en œuvre envisagée est le 1<sup>er</sup> janvier 2012, date de l'entrée en vigueur des dispositions révisées de la LPP ayant trait à la surveillance.

Le projet de concordat prévoit une entrée en vigueur dès que trois cantons l'auront signé.

La procédure est la suivante :

- a. approbation de l'avant-projet de concordat par les Gouvernements cantonaux et proposition aux Parlements cantonaux de mettre sur pied une commission interparlementaire;
- b. séance de la commission interparlementaire et débats sur le projet de concordat ;
- c. approbation du concordat par les Gouvernements et les Parlements cantonaux.

La Commission interparlementaire s'est réunie à deux reprises, la dernière fois en janvier 2011. Ses propositions ont été prises en compte dans le texte annexé. Le projet peut à présent être soumis aux parlements cantonaux.

### **10. Commentaire article par article du projet de Concordat**

L'avant-projet de concordat prévoyant la création et l'exploitation de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale se présente sous la forme d'un document en 40 articles (voir annexe).

#### **Art. 1 Principe**

L'article précise le champ d'application qui est déterminé par la surveillance liée à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle. Il s'agit de mettre en œuvre le nouvel article 61 LPP.

#### **Art. 2 Forme juridique et appellation**

Cet article prévoit que l'établissement est doté de la personnalité juridique. Le nom exact de l'établissement est "Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale".

#### **Art. 3 Missions**

Il permet aux cantons signataires du concordat de déléguer également la surveillance des fondations classiques à la nouvelle structure. Les cantons signataires des concordats de Suisse centrale et de Suisse orientale ont retenu cette option.

#### **Art. 4 Siège**

Le siège de l'établissement est fixé à Lausanne. Le siège a été déterminé pour des raisons géographiques et par le fait que le canton de Vaud a le plus grand nombre d'institutions

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

ayant leur siège sur son territoire. Il faut rappeler que les membres des conseils de fondation, les organes de révision et les experts en matière de prévoyance professionnelle pourront être convoqués au siège de l'établissement. Selon les circonstances, les collaborateurs de l'autorité de surveillance régionale pourront se rendre au siège des fondations pour éviter le déplacement de nombreuses personnes.

### **Art. 5 En général**

Il définit les organes du concordat qui sont au nombre de trois : le conseil d'administration, la direction et l'organe de révision. Une commission interparlementaire de contrôle sera aussi constituée.

### **Art. 6 Conseil d'administration**

#### **a) composition**

Cet article définit la composition du conseil d'administration, formé d'un membre de l'Exécutif de chaque canton partenaire.

#### **Art. 7 b) attributions**

Il fixe les attributions du conseil d'administration. Il s'agit de toutes les décisions importantes de niveau stratégique.

#### **Art. 8 c) décisions**

Il précise le mode de décision du conseil d'administration. Les décisions sont prises à la majorité simple de tous les membres présents

### **Art. 9 Direction**

#### **a) principe**

Cet article prévoit la nomination du directeur par le conseil d'administration.

#### **Art. 10 b) attributions**

Il fixe les attributions du directeur, qui prend les décisions opérationnelles liées à la bonne marche de l'établissement.

#### **Art. 11 c) représentation**

Le directeur représente l'établissement à l'égard des tiers.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **Art. 12 Organe de révision**

#### **a) principe**

Il règle la désignation de l'organe de révision. L'organe de révision devra satisfaire aux mêmes règles que les organes de révision des institutions surveillées (Loi sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, LSR, RS 221.302).

### **Art. 13 b) attributions**

Il fixe les attributions de l'organe de révision

### **Art. 14 c) rapport de révision**

Le rapport de l'organe de révision est établi à l'attention du conseil d'administration et sera transmis à la commission interparlementaire de contrôle.

### **Art. 15 Commission interparlementaire de contrôle**

L'article reprend les contrôles prévus par la Convention sur la participation des Parlements (CoParl).

### **Art. 16 Engagement**

Cet article prévoit que les collaborateurs de l'établissement seront engagés par le biais de contrats de droit administratif. En effet, comme il s'agit d'une tâche publique, définie par la législation, le contrat de droit administratif paraît être la forme la mieux appropriée.

### **Art. 17 Affiliation à la Caisse de pensions**

Cet article règle l'affiliation du personnel à une institution de prévoyance professionnelle. La législation fédérale actuelle permet à une autorité de surveillance de contrôler l'institution qui assure ses collaborateurs. L'article permettra de s'adapter à l'évolution de la législation.

### **Art. 18 Régime applicable au personnel**

Cet article prévoit que les collaborateurs de l'établissement seront soumis par analogie aux règles du personnel du canton de Vaud.

### **Art. 19 Responsabilité**

Il précise la responsabilité des collaborateurs de l'établissement et des cantons. Le conseil d'administration devra souscrire une assurance responsabilité civile pour les activités de l'établissement.

### **Art. 20 Action récursoire**

Il précise la responsabilité des collaborateurs de l'établissement et des cantons. Le conseil d'administration devra souscrire une assurance responsabilité civile pour les activités de l'établissement.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **Art. 21 Entraide administrative**

Il définit les relations entre l'établissement et les autorités administratives et judiciaires des cantons partenaires.

### **Art. 22 Principes**

Cet article prévoit la tenue d'une comptabilité indépendante du canton siège

### **Art. 23 Trésorerie**

Il prévoit que le canton du siège de l'établissement avance la somme nécessaire à la mise en place de l'établissement même si les émoluments couvriront les coûts de fonctionnement. En effet, il est nécessaire pour l'établissement d'obtenir un financement pour ses frais d'installation et un crédit relais pour la couverture de ses charges dans l'attente du paiement des émoluments. Il s'agira d'un prêt avec intérêts, remboursable dans un délai maximum de 15 ans.

### **Art. 24 Emoluments**

#### **a) Principe**

Il donne la compétence à l'établissement de percevoir des émoluments. Cet article est nécessaire pour garantir son autonomie financière et fournit la base légale au recouvrement des factures impayées.

#### **Art. 25 b) Refacturation des frais extraordinaires**

Cet article permet de facturer aux institutions les frais extraordinaires de tiers.

#### **Art. 26 c) Débiteur**

Il précise la notion de débiteur des émoluments

#### **Art. 27 d) Ajustements**

Il fixe les conditions déclenchant un ajustement des émoluments.

#### **Art. 28 Sanction disciplinaire**

Il prévoit la procédure pour les sanctions disciplinaires (amendes).

#### **Art. 29 Exonération fiscale**

Il prévoit l'exonération fiscale de l'établissement de tous les impôts cantonaux et communaux.

#### **Art. 30 Généralités**

Il précise que le droit applicable est celui du canton du siège de l'établissement.

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **Art. 31 Procédure et voies de droit**

Les voies de recours du canton de Vaud seront applicables.

### **Art. 32 Publications**

Il précise que les publications de l'établissement (directives, règlements) feront l'objet d'une publication officielle dans tous les cantons partenaires.

### **Art. 33 Transfert de la gestion**

Il permet d'organiser le transfert des dossiers de chaque canton à l'établissement en fonction de certaines spécificités (état de dossiers, transfert progressif ou en une fois, etc.). Le conseil d'administration vérifiera l'égalité de traitement entre les cantons. Le transfert est planifié pour le 2<sup>ème</sup> semestre 2011 sur la base de dossiers à jour. Les comptes annuels 2010 seront traités par l'établissement.

### **Art. 34 Frais d'installation**

Il prévoit la répartition des frais pour le financement de l'installation de l'établissement, avec remboursement ultérieur.

### **Art. 35 Entrée en vigueur**

Il prévoit une entrée en vigueur dès que trois cantons auront adhéré au concordat

### **Art. 36 Adhésion ultérieure**

Cet article donne la possibilité à d'autres cantons d'adhérer ultérieurement au concordat.

### **Art. 37 Durée**

Il fixe une durée de validité indéterminée pour le concordat car l'établissement est lié à l'application d'une législation basée sur l'article 117 de la Constitution fédérale.

### **Art. 38 Modification**

Cet article fixe la procédure de modification du concordat.

### **Art. 39 Résiliation**

Il précise les conditions imposées au canton qui décide de résilier son adhésion au concordat.

### **Art. 40 Dissolution**

Il permet la dissolution du concordat en cas d'accord de tous les Gouvernements des cantons partenaires

## **Création de l'Autorité de surveillance LPP et des fondations de Suisse occidentale**

### **11. Conclusion**

Afin de permettre à tous les cantons de satisfaire aux exigences de la loi révisée, il convient de mettre en œuvre cette collaboration intercantonale. De plus, les exigences en la matière, qui n'ont cessé d'augmenter au cours de la dernière décennie, plaident en faveur d'une collaboration intercantonale. Cette tendance est imputable, d'une part, à l'évolution législative (en particulier la 1<sup>ère</sup> révision LPP) et, d'autre part, aux fluctuations des marchés boursiers et à leurs incidences sur l'équilibre financier des institutions de prévoyance.

Pour le groupe de travail

Dominique Favre

Neuchâtel, le 20 janvier 2011