



## Message 2022-DFIN-66

9 mai 2023

### — Projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration)

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Composition du conseil d'administration).*

## Table des matières

1	Origine et nécessité de la modification	2
2	Conséquences du projet	3
3	Commentaire des dispositions	3
4	Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF	5

---

---

# 1 Origine et nécessité de la modification

---

Actuellement, le comité de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF) est composé de douze membres représentant paritairement les personnes salariées et l'employeur. La représentation paritaire au sein de l'organe suprême des institutions de prévoyance professionnelle est prévue à l'article 51 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40).

Les personnes salariées sont représentées au comité de la CPPEF par quatre personnes élues par l'intermédiaire de la Fédération des associations du personnel du service public du canton de Fribourg (FEDE), une personne élue par l'intermédiaire du Syndicat des services publics (SSP-Fribourg) et une dernière personne élue par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg (art. 19 al. 3 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat [LCP ; RSF 122.73.1]).

Dans un arrêt A-7254/2017 du 1er juillet 2020 concernant la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève, le Tribunal administratif fédéral a jugé que « la formation d'un groupe de cadres avec droit de représentation au comité (...) contrevient (...) au principe de la représentation équitable des différentes catégories de salariés, au détriment desquelles ce droit est accordé, ainsi qu'au principe de l'égalité de traitement entre les assurés, dans la mesure où il est établi des distinctions sans motifs raisonnables entre ceux-ci » (cf. cons. 4.2.3). En matière de gestion paritaire des institutions de prévoyance, il est admis que d'une manière générale, « les personnes qui prennent part aux décisions essentielles ou qui peuvent influencer de façon conséquente la formation de la volonté de l'entreprise, même si elles sont salariées de celle-ci, ne peuvent pas représenter les assurés » (cf. cons. 3.3.2 et les réf. citées). Le Tribunal administratif fédéral ajoute que dans l'examen de l'admissibilité de la qualité de représentant ou représentante des salarié-e-s d'une personne « sont entre autres décisifs [...] la position hiérarchique et le pouvoir fonctionnel dont dispose une personne au sein de l'administration. Plus la classe de fonction de celle-ci est élevée, plus sa position est assimilable à celle d'un employeur au sens de l'article 51 LPP. L'étroite collaboration avec les membres du gouvernement cantonal que certaines fonctions exigent, de même que l'influence qu'elles permettent d'exercer sur ceux-ci, peut également justifier de ne pas considérer leurs titulaires comme des salariés au sens de cette disposition. Concrètement, le descriptif de la fonction et le cahier des charges y relatifs sont aussi pertinents pour juger du pouvoir d'influence et de la qualité de salarié ou d'employeur y associés » (cons. 4.3.3).

Dans son arrêt, le Tribunal administratif fédéral précise que, s'il le juge nécessaire, le législateur cantonal peut garantir une représentation des cadres au sein de l'organe suprême de l'institution de prévoyance en prescrivant par exemple que l'un des représentants ou l'une des représentantes de l'employeur doive être désigné-e parmi les cadres (cf. cons. 4.2.4).

Il ressort des considérants de l'arrêt précité du Tribunal administratif fédéral, et du fait que la législation cantonale sur le personnel de l'Etat définisse les chef-fe-s de service comme « cadres dirigeants de l'Etat » (cf. art. 5 al. 1 let. b RPer), que les dispositions de la LCP sur la représentation des personnes salarié-e-s, dans leur teneur actuelle (représentation des personnes salarié-e-s par une personnes élue par l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg), n'est pas conforme au principe de la représentation paritaire prévu à l'article 51 LPP et doit être modifié. Il est dès lors proposé de modifier l'article 19 LCP afin de le rendre conforme au droit fédéral.

La LCP étant conçue comme une loi cadre, les dispositions proposées sont formulées de manière générale et délèguent, conformément à la volonté du législateur fédéral (cf. FF 2008 p. 7663ss), au conseil d'administration de la CPPEF la compétence d'adopter les dispositions d'exécution.

La procédure de consultation relative à l'avant-projet de modification de la LCP a été menée au cours des mois de février et de mars 2023. Les modifications n'ont pas été contestées, ou ont été expressément approuvées, par la grande majorité des personnes, autorités et organisations consultées. Trois participants rejettent toutefois la solution proposée. Leurs remarques sont commentées ci-dessous en lien avec les dispositions concernées.

---

## 2 Conséquences du projet

---

Le projet n'aura pas de conséquences financières, ni d'implications en matière de personnel.

Il n'a pas d'influence sur la répartition des tâches Etat–communes, ni sur le développement durable. Il ne soulève pas de difficultés s'agissant de sa constitutionnalité, de sa conformité au droit fédéral et de l'eurocompatibilité.

## 3 Commentaire des dispositions

---

### ***Modification terminologique – Regroupement***

Afin d'actualiser la dénomination de l'organe suprême de la CPPEF, la désignation « comité » est remplacée par « conseil d'administration ». Les dispositions concernées sont les articles 9 al. 5, 10 al. 2, 3 et 4, 14 al. 1, 18 al. 1, 19 titre médian, al. 1, 1a, 2, 3, 6 et 7, 20 titre médian, al. 1 et 2, 21 titre médian, al. 1 et 2, 22 al. 2 et 3, 23 al. 1, 2 et 3, 24 al. 1, 25 al. 1 et 2, 26 al. 1, 27 al. 2 et 28 al. 2.

### ***Articles 19 al. 1***

La représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au comité de la CPPEF date de nombreuses années. L'expérience a démontré l'utilité de cette représentation. Elle a en particulier permis de favoriser la communication entre la CPPEF et l'Etat/les employé-e-s et l'acceptation des décisions du comité par le personnel de l'Etat, que ce soit directement par les membres de l'association eux-mêmes, ou indirectement grâce aux informations transmises par les cadres aux collaborateurs et collaboratrices de l'Etat qui leur sont subordonnés. Le Conseil d'Etat souhaite conserver cette représentation de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg à l'avenir (même si ladite représentation n'est plus expressément prévue dans la LCP, cf. ci-dessous commentaire ad art. 19 al. 4). Pour respecter la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, la personne qui représentera les cadres comptera désormais au nombre des représentants et représentantes de l'employeur. Ces derniers passant de six à sept, le nombre total des membres du conseil d'administration de la CPPEF doit être porté à quatorze pour respecter l'exigence de la représentation paritaire. Le projet prévoit toutefois que le nombre de quatorze membres est un nombre maximum (« au plus »). Il n'est en effet pas exclu que, à l'avenir, la composition du conseil d'administration soit à nouveau réduite, dans le respect de la représentation paritaire (art. 19 al. 1).

Dans la procédure de consultation, certains participants ont demandé que le nombre des membres du conseil d'administration ne soit pas modifié et reste fixé à douze personnes. Il a également été demandé que ce nombre soit porté de manière définitive à quatorze. La solution proposée représente dès lors un bon compromis et, grâce à la flexibilité qu'elle offre, permettra si nécessaire une adaptation à l'évolution des besoins.

### ***Article 19 al. 1a***

L'article 19a précise le profil attendu des membres du conseil d'administration. La disposition actuelle prescrit que dans leur ensemble ces membres doivent notamment disposer de compétences en matière de constructions. Ce terme est toutefois trop restrictif et doit être remplacé par celui d'« immobilier ». En effet, la CPPEF n'est pas uniquement active dans le domaine de la construction. Elle gère un parc immobilier.

### ***Article 19 al. 2***

Dans sa version actuelle, cet alinéa règle le remplacement d'un membre démissionnaire du comité ou celui d'une personne représentant les salarié-e-s dont les rapports de service sont résiliés. Cette dernière hypothèse a été introduite dans la loi actuelle, en raison de l'obligation, pour quatre représentants ou représentantes des personnes salarié-e-s au moins, d'être assurés auprès de la CPPEF. Cette obligation n'est plus prévue dans le projet de

---

modification, car elle crée une inégalité avec les personnes représentant l'employeur, qui peuvent librement être désignés, soit à l'intérieur de l'Etat, soit à l'extérieur de l'Etat.

L'article 19 al. 2 ne vise dès lors plus que le cas de figure de la démission du conseil d'administration. La solution retenue dans la loi actuelle est conservée en ce qui concerne la représentation de l'employeur (le conseil d'administration doit informer le Conseil d'Etat de la vacance afin qu'un nouveau membre soit nommé). Si la vacance concerne une personne représentant les personnes salariées, il appartiendra au conseil d'administration de régler les modalités du remplacement (remplacement par les « viennent-ensuite » ou nouvelle élection) dans le futur règlement qui devra être adopté conformément à l'alinéa 3 du projet d'article 19.

### **Article 19 al. 3**

L'article 19 al. 3 règle la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration de la CPPEF. Cette disposition est modifiée d'une part pour garantir la gestion paritaire et d'autre part pour adapter la législation cantonale aux exigences posées par le législateur fédéral, ainsi que par le Tribunal administratif fédéral, en matière d'indépendance des institutions de prévoyance des collectivités de droit public.

La représentation des personnes salariées est portée de six à sept membres au plus, afin d'assurer la parité avec la représentation de l'employeur (cf. commentaires relatifs à l'article 19 al. 1 et à l'article 19 al. 4).

Conformément à la législation fédérale (cf. art. 51 al. 2 let. b LPP), la représentation des personnes salariées doit représenter les différentes catégories de personnel de l'Etat en tenant compte de leur importance numérique. La LCP est une loi cadre. Il est dès lors prévu de déléguer au conseil d'administration de la CPPEF, en charge des questions d'organisation (cf. art. 22 al. 1 let. a LCP), la tâche de régler les modalités de la désignation des personnes salariées. Cette notion recouvre la répartition des diverses catégories de fonctions de l'Etat dans des « cercles/groupes électoraux » ainsi que la procédure électorale. A noter que le conseil d'administration de la CPPEF sera désormais tenu de garantir la représentation des institutions externes en son sein.

La FEDE, le SSP-Fribourg et le parti Centre gauche – PCS souhaitent que les représentants et représentantes des personnes salariées continuent d'être désignés par la FEDE et le SSP-Fribourg. Parmi les cantons romands, une formule analogue n'est connue que dans le canton de Neuchâtel. L'organisation de la représentation des personnes salariées dans les autres cantons (BE, GE, JU, VD, VS) est de la compétence des institutions de prévoyance.

La solution préconisée par les participants à la consultation précitées, qui est la solution du droit actuel, s'écarte toutefois du droit fédéral.

En effet, le législateur fédéral a voulu, en adoptant la révision des dispositions de la LPP relatives au financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public (cf. Feuille fédérale [FF] 2008 p. 7619ss), « mettre les institutions de prévoyance de droit privé et de droit public sur pied d'égalité ». Pour atteindre cet objectif, le Conseil fédéral indique qu'« il faut à la fois garantir et limiter les possibilités de la collectivité publique d'exercer son influence sur l'IPDP [institution de prévoyance de droit public] » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.1, p. 7664). Il ajoute que « l'employeur public doit pouvoir arrêter les grands principes de l'IPDP. En tant qu'autorité politique, il fixe ces principes dans un acte législatif » (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664). Les « grands principes » en question n'englobent pas les simples questions organisationnelles, qui sont expressément placées dans la compétence des institutions de prévoyance (cf. FF 2008, ch. 1.5.9.2, p. 7664).

Dans son arrêt précité du 1<sup>er</sup> juillet 2020, le Tribunal administratif fédéral écrit en outre qu'« il a été décidé de séparer les compétences des organes politiques de celles de l'institution de prévoyance, pour limiter l'influence de l'employeur public sur celle-ci, et de renforcer le statut de l'organe suprême de l'institution. Les législatifs et exécutifs cantonaux et communaux conservent ainsi le pouvoir de fixer les grands principes de l'institution de prévoyance de droit public, qu'ils fixent dans un acte législatif » (arrêt A-7254/2017, p. 20, cons. 3.2). Il ajoute que « selon l'art. 51 al. 2 LPP, l'institution de prévoyance est chargée de garantir le bon fonctionnement de la gestion paritaire, notamment en réglant la désignation des représentants des assurés » (arrêt A-7254/2017, p. 23, cons. 3.3.3).

---

#### **Article 19 al. 4**

L'avant-projet de loi mis en consultation prévoyait expressément que la personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg au sein du conseil d'administration de la CPPEF compterait désormais au nombre des personnes représentant l'employeur. Cette solution a été contestée par plusieurs participants à la procédure de consultation, qui considèrent qu'elle ne respecte pas le principe de l'égalité de traitement entre les diverses organisations représentant le personnel, dès lors que l'Association des cadres bénéficierait de par la loi d'un représentant ou d'une représentante, ce dont ne profitent pas les organisations syndicales.

Le projet transmis au Grand Conseil tient compte de cette demande. Il prévoit simplement que l'employeur est représenté par un membre du Conseil d'Etat (existe déjà en droit actuel), les six autres membres (au maximum) étant désignés par cette autorité (la seule modification consiste ainsi dans le passage de six représentants et représentantes à sept au plus, au total).

Toutefois, en pratique, comme indiqué ci-dessus (cf. commentaire relatif à l'article 19 al. 1), le Conseil d'Etat n'entend pas renoncer à l'apport d'un représentant ou d'une représentante de l'association précitée. Lorsqu'il nommera les personnes représentant l'employeur, il veillera à ce qu'une représentation équitable des diverses catégories de personnel soit assurée ; ce qui suppose la présence d'une personne représentant les cadres (ceux-ci n'étant toutefois plus comptabilisés du côté des salarié-e-s), soit *de facto* d'une personne représentant l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg.

#### **Article 19 al. 5**

En raison de la modification proposée de l'alinéa 3, l'alinéa 5 devient sans objet et doit être abrogé.

#### **Dispositions finales**

Le projet prévoit expressément que le mandat des représentants et représentantes des personnes salariées prendra fin à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. A cette date, ces personnes seront remplacées par celles qui seront désignées conformément aux dispositions de la réglementation qui sera adoptée par la CPPEF conformément à l'article 19 al. 3 du projet.

Le Conseil d'Etat est compétent pour fixer la date d'entrée en vigueur de la modification légale.

Eu égard aux conditions posées par l'autorité de surveillance de la CPPEF, cette entrée en vigueur devrait intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

## **4 Aperçu de la réglementation à adopter par la CPPEF**

---

Comme indiqué ci-dessus, il appartiendra à l'avenir à la CPPEF de régler la représentation des personnes salariées au sein de son conseil d'administration. Des réflexions et travaux sont d'ores et déjà menés par la CPPEF pour mettre en place aussi rapidement que possible une organisation qui satisfasse aux exigences de la législation et de la jurisprudence fédérales, conformément à la demande de l'autorité de surveillance de la CPPEF.

La CPPEF a analysé deux formules d'élection. Dans la première formule, l'élection des représentants et représentantes est directement réalisée par les personnes salariées. Dans la seconde, plus complexe à organiser, les représentants et représentantes des personnes salariées sont élus par l'intermédiaire d'une assemblée des délégué-e-s. Cette solution nécessite l'organisation d'une double élection, les salarié-e-s élisant les délégué-e-s qui élisent les représentants et représentantes.

Compte tenu de l'impossibilité de mettre en œuvre une élection des représentants et représentantes des personnes salariées par une assemblée des délégué-e-s dans le délai imparti pour la mise en conformité de la législation cantonale par l'autorité de surveillance, le comité de la CPPEF s'est prononcé, le 19 janvier 2023, en faveur de la formule « directe » pour la période administrative en cours. La possibilité de mettre en place une assemblée des

délégué-e-s chargée d'élire les représentants et représentantes des personnes salariées demeure toutefois à l'étude au sein de la CPPEF. Un nouveau mode d'élection pourra le cas échéant être décidé pour la prochaine période administrative.

Cela dit, de manière générale, les principes de la représentation des personnes salariées au sein du conseil d'administration à ancrer dans le règlement de la CPPEF sont :

- > les personnes salariées assurées auprès de la CPPEF ont le droit d'être représentées par des salarié-e-s ou par des personnes externes, notamment par des spécialistes du domaine de la prévoyance professionnelle ;
- > les différents domaines d'activité ainsi que la répartition des sièges sont définis selon un système proportionnel ;
- > procédure d'élection : appel à candidature et élection par voie électronique, organisation de la procédure par la CPPEF ;
- > en cas de démission d'un membre, remplacement par le premier ou la première des viennent-ensuite, pour autant qu'il ou elle remplisse encore les conditions d'éligibilité. A défaut de personne éligible, une nouvelle élection est organisée.

La CPPEF prévoit la constitution de cinq cercles électoraux définis en fonction des Directions/organes de l'Etat et représentatifs des domaines suivants : éducation, santé, économie, institutions et « organisations hors Etat ». Sous réserve des éventuels représentants ou représentantes « externes », les personnes représentant les salarié-e-s seraient élus par les employé-e-s du cercle électoral auquel ils appartiennent. La répartition des sièges entre les domaines serait opérée en fonction du nombre d'employé-e-s compris dans les cercles électoraux en question.

La CPPEF a synthétisé la répartition des sièges sous la forme du tableau suivant :

<b>Directions</b>	<b>Nombre d'employés</b>	<b>Siège(s) du cercle</b>
<b>Enseignement</b> Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)	7 391	3
<b>Santé</b> Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)	4 109	1
<b>Economie</b> Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) Direction des finances (DFIN) Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME)	2 620	1
<b>Institutions</b> Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) Pouvoir judiciaire Pouvoir législatif Chancellerie d'Etat Secrétariat du Grand Conseil	2 233	1
<b>Hors Etat employeur</b> Institutions externes	3 737	1
<b>Total des employés</b>	<b>20 090</b>	<b>7</b>