



25.097

Message **concernant la modification de la loi sur le libre passage**

du 5 décembre 2025

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur le libre passage¹, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2021 M 21.4142 «Protéger l'avoir de prévoyance en cas de sortie d'un plan
de prévoyance 1e»
(E 15.03.23 Dittli, N 14.09.23)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 décembre 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

¹ FF 2025 3690

Condensé

Les salariés assurés dans un plan de prévoyance dit 1e, qui leur permet de choisir le niveau de risque de leurs placements, doivent pouvoir déposer temporairement leur avoir de prévoyance dans une institution de libre passage en cas de changement d'emploi. Cette possibilité doit être donnée aux assurés qui, sans cela, seraient contraints de transférer leur avoir à une institution de prévoyance qui ne leur offre pas le choix de la stratégie de placement. Parallèlement, il faut garantir que les avoirs de prévoyance qui doivent être transférés à nouveau dans une institution de prévoyance ne restent pas inutilement dans des institutions de libre passage.

Contexte

Les institutions de prévoyance 1e, qui assurent exclusivement les parties de salaire supérieures à 136 080 francs (état en 2025) et proposent plusieurs stratégies de placement, peuvent prévoir que les assurés qui quittent l'institution de prévoyance recevront la valeur effective de l'avoir de prévoyance au moment de la sortie (art. 19a de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage. Dans ce cas, c'est l'assuré, et non le collectif d'assurés, qui, au moment où il quitte l'institution de prévoyance, doit supporter une éventuelle perte liée à la stratégie de placement choisie. Un assuré qui change d'emploi est, en effet, tenu de transférer son avoir de prévoyance à l'institution de prévoyance de son nouvel employeur. Or, si ce dernier n'est pas affilié à une institution de prévoyance proposant un plan de prévoyance 1e, il est possible qu'une perte ne puisse pas être compensée, ou seulement difficilement, même en cas de reprise des cours de la bourse.

Le 29 septembre 2021, le conseiller aux États Josef Dittli a déposé la motion 21.4142, qui a ensuite été adoptée par les deux chambres. Il y demande que les assurés des plans de prévoyance 1e aient la possibilité de déposer temporairement – pour une durée maximale de deux ans – leur avoir de prévoyance dans une institution de libre passage plutôt que dans l'institution de prévoyance de leur nouvel employeur. Cela leur permettrait, en optant pour une stratégie de placement similaire à celle suivie jusqu'alors, de compenser la perte subie.

Contenu du projet

Le Conseil fédéral propose de modifier la loi sur le libre passage dans ce sens: les assurés dans cette situation ne devront transférer que l'avoir de la prévoyance de base à la nouvelle institution de prévoyance. En revanche, ils pourront transférer l'avoir du plan de prévoyance 1e dans une institution de libre passage pour une durée maximale de deux ans. Comme il existe de nombreuses façons de définir la notion de perte et qu'il serait dès lors très compliqué d'en établir l'existence, il a été renoncé à inscrire ce critère dans le projet. L'introduction pour les institutions de prévoyance et de libre passage concernées d'une nouvelle obligation d'annoncer et de transférer vise à garantir que l'avoir de prévoyance soit effectivement transféré à la nouvelle institution de prévoyance au plus tard après deux ans.

Le Conseil fédéral propose également de modifier la loi sur le libre passage sur un autre point. Actuellement, il arrive que des avoirs de prévoyance restent dans une

institution de libre passage alors qu'ils devraient être transférés à une institution de prévoyance. Si un assuré n'indique pas sa précédente affiliation à une nouvelle institution de prévoyance de, celle-ci sera tenue de rechercher activement les avoirs des assurés. Si un assuré n'en prend pas lui-même l'initiative, la nouvelle institution de prévoyance devra exiger le transfert de l'avoir auprès de l'ancienne institution.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Les institutions de prévoyance qui assurent exclusivement les parties de salaire supérieures à une fois et demie le montant-limite supérieur fixé à l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)², qui est couvert par le fonds de garantie, peuvent offrir à leurs assurés le choix entre plusieurs stratégies de placement dans le cadre d'un même plan de prévoyance (art. 1e de l'ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [OPP 2])³. Il s'agit actuellement des parties de salaire supérieures à 136 080 francs (art. 56, al. 2, en relation avec l'art. 8, al. 1, LPP). Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2017⁴, de l'art. 19a de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁵, les plans de prévoyance dits 1e peuvent prévoir que l'assuré qui quitte l'institution de prévoyance reçoive la valeur effective de son avoir de prévoyance au moment de la sortie. Les institutions de prévoyance 1e ne sont donc pas tenues de se fonder sur le calcul du montant minimum prévu aux art. 15 et 17 LFLP pour déterminer la prestation de sortie. Afin de protéger les assurés peu enclins à prendre des risques, les institutions de prévoyance 1e doivent toutefois proposer au moins une stratégie de placement à faible risque⁶. En cas de changement d'emploi de l'assuré, la totalité de son avoir de prévoyance (provenant de l'institution de prévoyance de base, c'est-à-dire la ou les institutions de prévoyance qui assurent les parties de salaire jusqu'à la limite d'entrée dans un plan 1e et du plan de prévoyance 1e) est actuellement versée à l'institution ou aux institutions de prévoyance du nouvel employeur, même si ce dernier ne propose pas de plan de prévoyance 1e. Cette situation peut conduire à la réalisation d'une perte. L'institution de prévoyance du nouvel employeur garantit certes l'avoir de prévoyance, si bien que l'assuré ne supporte pas de nouveau risque. L'assuré ne peut toutefois plus décider comment placer son avoir et se voit créditer un intérêt fixé chaque année par le conseil de fondation. Il lui sera par conséquent difficile, voire impossible, de compenser une éventuelle perte dans la nouvelle institution de prévoyance.

En 2023, on dénombrait 30 institutions de prévoyance 1e (totalisant quelque 46 000 assurés), ce qui correspond à environ 2,3 % de toutes les institutions de prévoyance en Suisse. Le nombre d'employeurs disposant d'une institution de prévoyance 1e est donc encore relativement faible, et il est probable, en cas de changement d'emploi, que le nouvel employeur ne propose pas de solution de prévoyance correspondante.

Le principal objectif poursuivi par la motion Dittli 21.4142 «Protéger l'avoir de prévoyance en cas de sortie d'un plan de prévoyance 1e» est de donner aux assurés dans

² RS 831.40

³ RS 831.441.1

⁴ RO 2017 5019

⁵ RS 831.42

⁶ Cf. art. 19a, al. 1, LFLP.

cette situation la possibilité de déposer temporairement, pour une durée maximale de deux ans, leur avoir de prévoyance dans une institution de libre passage, afin qu'ils puissent l'investir selon une stratégie de placement comparable et ainsi compenser plus facilement d'éventuelles pertes. Cependant, les institutions de libre passage ne sont, elles aussi, tenues de verser que la valeur effective de l'avoir de prévoyance. Il est donc possible que les pertes antérieures ne puissent pas être compensées à l'issue de la période maximale de deux ans, voire qu'elles augmentent encore. Il est de la responsabilité de l'assuré d'évaluer sa capacité à prendre des risques sur la base des informations et des conseils fournis par l'institution de libre passage concernant les risques associés à la stratégie de placement⁷. La possibilité d'obtenir un rendement plus élevé (que le taux d'intérêt proposé par une institution de prévoyance) s'accompagne du risque de pertes correspondant.

1.2 **Compatibilité avec les principes de la prévoyance professionnelle**

Il convient d'examiner au préalable si le changement demandé par la motion est compatible avec les principes de la prévoyance professionnelle.

La modification de loi proposée donne à certains assurés la possibilité de ne transférer que la prestation de sortie de l'institution de prévoyance de base à leur nouvelle institution de prévoyance et de déposer, pendant deux ans au plus, la prestation de sortie de l'institution de prévoyance 1e sur un compte de libre passage. Pour le reste, ces assurés sont traités de la même façon que les autres salariés de leur employeur.

Il faut tout d'abord vérifier que le principe de l'égalité de traitement⁸ est respecté, car les autres assurés sont tenus de transférer la totalité de leur prestation de sortie à la nouvelle institution de prévoyance (art. 3, al. 1, LFLP). Une norme spéciale est néanmoins justifiée pour les personnes assurées dans une institution de prévoyance 1e, car à la différence des autres assurés, elles doivent supporter elles-mêmes d'éventuelles pertes (art. 19a, al. 1, LFLP). Pour que le principe de l'égalité de traitement soit respecté, il faut toutefois veiller à ce que cette possibilité ne soit que temporaire. C'est pourquoi la période accordée aux assurés concernés pour compenser leurs pertes est limitée à deux ans, comme le demande le texte de la motion. Passé ce délai, ils doivent transférer la totalité de leur prestation de sortie à la nouvelle institution de prévoyance. C'est également la raison pour laquelle il n'est pas possible de donner suite à la demande, formulée dans certaines prises de position lors de la consultation, de prévoir un délai plus long, au motif qu'un horizon de placement de deux ans serait trop court pour compenser effectivement les pertes.

Il faut également exclure que la prestation de sortie puisse être placée dans une solution d'épargne pure au sein de l'institution de libre passage. Une telle solution ne permettrait pas de compenser les pertes et pourrait même les aggraver par rapport à un transfert à la nouvelle institution de prévoyance si le taux d'intérêt de cette dernière

⁷ Cf. art. 19a, al. 2, de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage (OLP), RS 831.425.

⁸ Cf. art. 1f OPP 2.

est supérieur à celui de l'institution de libre passage. Cela irait à l'encontre de l'objectif du projet.

Le respect du principe de la collectivité⁹ doit également être vérifié. Dans le message concernant la modification de la loi sur le libre passage, qui a introduit l'art. 19a LFLP¹⁰, le Conseil fédéral avait précisé que, pour respecter le principe de la collectivité, il ne fallait pas proposer un nombre de stratégies de placement si élevé qu'il en résulte de fait une individualisation des avoirs de prévoyance des assurés. C'est pourquoi le nombre de ces stratégies est limité à dix par caisse de pensions affiliée¹¹. La possibilité de transférer une partie de la prestation de sortie à une institution de libre passage soustrait cette partie à la prévoyance collective. Les assurés concernés peuvent choisir parmi un grand nombre de stratégies de placement proposées par les institutions de libre passage, ce qui équivaut de fait à une individualisation des avoirs de prévoyance. C'est également pour cette raison qu'il est important de fixer une limite de temps stricte.

Afin de garantir la compatibilité du projet avec les principes de l'égalité de traitement et de la collectivité, la nouvelle réglementation prévoit par conséquent les conditions générales suivantes (voir aussi le chap. 6):

- La prestation de sortie du plan de prévoyance 1e ne peut être transférée qu'à une seule institution de libre passage et non à deux (exception à l'art. 12 OLP).
- La prestation de sortie doit être transférée de l'institution de libre passage à l'institution de prévoyance compétente au plus tard après deux ans.
- La prestation de sortie ne peut pas être versée à l'assuré.
- Lors de la survenance d'un cas de prévoyance, la prestation de sortie doit être transférée à l'institution de prévoyance compétente.
- Un transfert temporaire de la prestation de sortie du plan de prévoyance 1e à une solution d'épargne pure auprès d'une institution de libre passage n'est pas autorisé; l'avoir de prévoyance doit impérativement être investi dans une solution d'épargne-titres.

En résumé, la modification de loi proposée permet aux personnes concernées par un changement de situation professionnelle d'atténuer, pendant deux ans au plus, les éventuelles répercussions négatives sur leur prévoyance professionnelle. Compte tenu du caractère temporaire de cette possibilité et du fait qu'elle sera ouverte sans distinction à tous les assurés des plans de prévoyance 1e qui entrent dans une institution de prévoyance n'offrant pas le choix de la stratégie de placement, la solution proposée est compatible avec les principes de l'égalité de traitement et de la collectivité.

⁹ Cf. art. 1c ss OPP 2.

¹⁰ FF **2015** 1669, p. 1671 s.

¹¹ Cf. art. 1e, al. 2, OPP 2.

1.3 Autres solutions examinées

1.3.1 Transfert à une institution de libre passage uniquement en cas de perte

Lorsqu'un assuré change d'emploi, la totalité de son avoir de prévoyance doit toujours être transférée à l'institution de prévoyance du nouvel employeur. La motion propose de déroger à ce principe, notamment lorsque la sortie d'un plan de prévoyance le entraîne une perte. Une première solution pour la mettre en œuvre aurait donc été de conditionner le transfert temporaire de la partie de l'avoir de prévoyance du plan de prévoyance le dans une institution de libre passage à l'existence d'une perte effective. Le problème est qu'il serait extrêmement difficile de définir de manière pertinente la notion de perte justifiant un tel transfert. En effet, la performance de la stratégie de placement choisie n'est pas le seul facteur qui a une incidence sur le montant de l'avoir de prévoyance. Ce dernier est aussi alimenté en permanence par les cotisations d'épargne, et il est possible de l'augmenter en effectuant des rachats. Un versement anticipé au titre de l'encouragement à la propriété du logement peut également réduire l'avoir de prévoyance, tandis qu'un remboursement de ce versement peut l'augmenter. De même, le partage de la prévoyance en cas de divorce peut influencer, à la hausse comme à la baisse, sur le montant de l'avoir de prévoyance. La définition théorique, mais aussi le calcul permettant de conclure à l'existence d'une perte seraient donc extrêmement difficiles à établir et entraîneraient une charge de travail importante pour l'institution de prévoyance concernée. Il en résulterait une insécurité juridique et de nombreux litiges. Il faudrait également déterminer s'il est possible de vérifier un calcul en cas de litige et, si oui, à qui cette responsabilité incombe.

Pour ces différentes raisons, le présent projet de loi ne limite pas la possibilité de transférer provisoirement l'avoir de prévoyance à une institution de libre passage aux situations dans lesquelles une perte est réalisée au moment de la sortie. Au contraire, la nouvelle possibilité est ouverte à tous les assurés qui quittent un plan de prévoyance le et entrent dans une institution de prévoyance n'offrant pas le choix de la stratégie de placement.

1.3.2 Laisser l'avoir dans l'institution de prévoyance actuelle

Une autre solution examinée consistait à autoriser à laisser l'avoir de prévoyance dans l'institution de prévoyance le pendant une période de deux ans au plus après la fin des rapports de travail, avant que le transfert dans l'institution de prévoyance du nouvel employeur ne devienne obligatoire. Si certains participants à la consultation ont approuvé l'obligation de transférer l'avoir de prévoyance dans une institution de libre passage, d'autres ont demandé qu'il puisse être temporairement laissé dans l'institution de prévoyance le.

Actuellement, l'avoir de prévoyance d'une personne qui n'entre pas dans une nouvelle institution de prévoyance peut déjà être laissé pendant deux ans au maximum dans l'ancienne institution de prévoyance si l'assuré ne lui notifie pas à quelle nouvelle institution de prévoyance ou à quelle institution de libre passage la prestation de sortie

doit être transférée (art. 4, al. 2, LFLP). La possibilité d'adopter une solution similaire pour la prestation de sortie d'un plan de prévoyance 1e a été examinée.

Une assurance dans le cadre de la prévoyance professionnelle présuppose l'existence d'un rapport de travail. Chaque employeur est tenu de créer sa propre institution de prévoyance (ou plusieurs institutions) ou de s'affilier à une institution collective ou commune. Lorsqu'un assuré change d'emploi, son avoir de prévoyance doit être transféré de l'institution de prévoyance de l'ancien employeur à celle du nouvel employeur (art. 3, al. 1, LFLP). Pour permettre à un employé de laisser son avoir de prévoyance dans le plan de prévoyance 1e de son ancien employeur après son départ, il faudrait donc modifier le système pour quelques assurés, alors même que ceux-ci sont déjà assurés à l'institution de prévoyance de leur nouvel employeur et que la partie de leur avoir de prévoyance de l'institution de prévoyance de base y est transférée. En même temps, l'ancienne institution de prévoyance continuerait d'assurer des personnes sans rapports de travail avec l'employeur affilié. Cette situation serait problématique pour le respect des principes de l'égalité de traitement et de la collectivité.

Un avantage de cette solution est toutefois qu'elle ne nécessiterait pas de faire intervenir une institution supplémentaire (l'institution de libre passage) et que les placements effectués auprès de l'institution de prévoyance 1e n'auraient pas besoin d'être vendus pour être réinvestis dans de nouveaux placements auprès de l'institution de libre passage.

La charge administrative ne serait toutefois que légèrement inférieure à celle de la solution retenue, car une annonce à la nouvelle institution de prévoyance serait toujours nécessaire (voir chap. 3). Il faudrait également garantir que l'avoir de prévoyance soit effectivement transféré à la nouvelle institution de prévoyance au plus tard après deux ans. Ces tâches supplémentaires incomberaient à l'institution de prévoyance 1e au lieu de l'institution de libre passage. C'est elle qui serait tenue de conserver l'avoir de prévoyance pendant deux ans. Si l'institution de prévoyance 1e pouvait décider elle-même de conserver temporairement l'avoir de prévoyance, il faudrait néanmoins introduire la possibilité de recourir à l'institution de libre passage, avec toutes les réglementations que cela implique. À l'inverse, les institutions de libre passage ne sont soumises à aucune obligation de contracter. Elles sont libres de décider si elles souhaitent proposer de nouveaux comptes ou polices de libre passage d'une durée de deux ans, et avec qui elles souhaitent conclure un contrat.

La motion demande expressément que la prestation de sortie puisse être déposée temporairement dans une institution de libre passage. Comme les deux variantes présentent des avantages et des inconvénients et que les avantages de laisser l'avoir dans l'institution de prévoyance 1e ne l'emportent pas clairement, il a été décidé de ne pas s'écarter de la motion et de rejeter cette solution.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a pas été annoncé dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹². En revanche, l'adoption du message figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour 2025 (objectif 12.3).

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet met en œuvre la motion Dittli 21.4142 «Protéger l'avoir de prévoyance en cas de sortie d'un plan de prévoyance 1e», déposée le 29 septembre 2021. La motion peut donc être classée.

2 Procédure préliminaire, en particulier consultation

La consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi sur le libre passage s'est déroulée du 16 octobre 2024 au 30 janvier 2025. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que d'autres organisations et organes d'exécution ont été invités à y prendre part. Vingt-quatre cantons, trois partis politiques, quatre associations faitières de l'économie, treize autres organisations et organes d'exécution invités, ainsi que quatre autres parties intéressées, ont pris position.

Au total, 32 participants à la consultation se sont clairement ou majoritairement prononcés en faveur de la possibilité pour les assurés qui changent d'emploi de transférer leur avoir de prévoyance d'une institution de prévoyance 1e à une institution de libre passage, pour une durée maximale de deux ans, si leur nouvel employeur ne propose pas d'institution de prévoyance 1e. Ils ont toutefois formulé diverses critiques concernant les modalités de mise en œuvre. Neuf participants ont rejeté le projet. Les sept autres participants ne se sont pas prononcés explicitement pour ou contre le projet.

Vingt-six participants approuvent les nouvelles obligations d'annonce et de réclamation imposées à toutes les institutions de prévoyance pour éviter les avoirs oubliés, tandis que sept participants s'y opposent.

Les différentes propositions et critiques sont brièvement exposées ci-après. Le commentaire des dispositions (chap. 6) précise dans quelle mesure ces propositions ont pu être reprises.

¹² FF 2024 1440

2.1 Dépôt temporaire auprès d'une institution de libre passage (art. 3a P-LFLP)

La grande majorité des participants à la consultation approuvent la mise en œuvre des demandes formulées dans la motion, estimant que la modification de loi proposée permettra aux personnes dont la situation professionnelle change d'atténuer les éventuelles répercussions négatives sur leur prévoyance professionnelle. Les participants qui se sont prononcés contre l'avant-projet étaient opposés sur le fond aux objectifs de la motion et donc à sa mise en œuvre.

Les critiques portent notamment sur la charge administrative et les coûts supplémentaires engendrés par les nouvelles obligations d'annonce.

Certains participants estiment par ailleurs qu'un horizon de placement de deux ans est trop court pour permettre de compenser efficacement les pertes.

Plusieurs participants font également remarquer qu'il n'est pas clair si la prestation de sortie à transférer correspond à la prestation en espèces ou au fonds en tant que tel. Certains participants demandent enfin que le transfert vers une institution de libre passage ne soit possible que si celle-ci propose une solution d'épargne-titres.

2.2 Nouvelles obligations d'annonce et de réclamation (art. 3, 4 et 11 P-LFLP)

La grande majorité des participants salue les nouvelles obligations d'annonce et de réclamation, qui permettront de réduire la fragmentation des avoirs de prévoyance. Cependant, beaucoup soulignent la charge administrative supplémentaire et donc les coûts qui en découleront. Certains demandent que ces coûts soient répercutés sur les assurés qui ne respectent pas leurs obligations plutôt que sur l'ensemble des assurés.

De nombreux participants à la consultation demandent par ailleurs la mise en place d'une solution technique sous la forme d'une plateforme numérique permettant de consulter les informations nécessaires. Ils estiment que c'est le seul moyen de limiter la charge administrative.

Certains proposent également de demander aux institutions de libre passage, en plus ou à la place des institutions de prévoyance, de vérifier régulièrement si les assurés sont à nouveau assurés à une institution de prévoyance.

Selon certains participants, les nouvelles obligations d'annonce et de réclamation seront inefficaces si elles ne s'accompagnent pas de sanctions à l'encontre des institutions de prévoyance qui ne les respectent pas.

Certains participants demandent par ailleurs que soit fixé un délai précis au terme duquel les institutions de prévoyance seront tenues de rechercher d'éventuels avoirs de prévoyance en l'absence de notification de la part des assurés.

3 **Recommandation de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle**

Lors de sa séance du 29 avril 2025, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle (Commission LPP) a discuté du projet de loi. Certains membres ont émis des critiques concernant la mise en œuvre de la motion, critiques déjà formulées par leurs associations lors de la consultation. Une partie des membres a ainsi rejeté l'orientation générale de la motion, et par conséquent sa mise en œuvre. D'autres ont estimé que le projet n'allait pas assez loin et ont notamment demandé que les avoirs puissent être laissés dans l'institution de libre passage pendant plus de deux ans. Certains membres ont également plaidé en faveur de la possibilité de laisser temporairement les avoirs dans l'institution de prévoyance 1e au lieu de les transférer à une institution de libre passage. Des critiques ont par ailleurs été formulées au sujet de la charge administrative supplémentaire que la mise en œuvre de la motion imposerait aux institutions de prévoyance. Concernant les nouvelles obligations d'annonce et de réclamation applicables à tous les assurés, la commission a estimé que ces dispositions devaient être améliorées, notamment en précisant les questions relatives à la numérisation. La commission a décidé de constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions concrètes visant à modifier le projet.

Ce groupe de travail a transmis sa proposition à l'administration le 13 juin 2025. Il a notamment suggéré de supprimer l'art. 3, al. 1^{bis}, P-LFLP, au motif qu'il ne présente aucune valeur ajoutée, car l'employeur informe généralement l'institution de prévoyance du départ du salarié. Il a également proposé d'intégrer à l'art. 3, al. 1^{er}, P-LFLP les obligations d'annonce des institutions de libre passage prévues à l'art. 4, al. 1^{er}, P-LFLP. Des modifications linguistiques ont par ailleurs été proposées, notamment pour la version française de l'art. 11 P-LFLP. La Commission LPP a enfin souhaité que des compétences réglementaires soient prévues aux art. 3, al. 1^{er}, 4, al. 1^{er}, et 11, al. 2, P-LFLP. Selon elle, l'ordonnance devrait préciser comment les institutions de prévoyance peuvent remplir leurs obligations d'annonce et de réclamation, et comment elles peuvent obtenir les informations nécessaires (demande auprès de la Centrale du 2^e pilier ou d'une plateforme numérique d'échange de données). Ces propositions n'ont pu être reprises que partiellement. Le commentaire des dispositions (chap. 6) fournit des explications détaillées à ce sujet.

4 **Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

La libre circulation des personnes est une des libertés fondamentales de l'Union européenne (UE). Or, certaines règles relatives aux régimes complémentaires de prévoyance peuvent constituer un obstacle à la mobilité. C'est fort de ce constat que le Conseil de l'UE avait adopté la directive 98/49/CE¹³, applicable à la Suisse (voir

¹³ Directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, JO L du 25 juillet 1998, p. 46.

ch. 8.2). Cette directive a été complétée en 2014 par une seconde directive¹⁴, avec pour objectif de faciliter encore plus la mobilité des travailleurs entre les États membres de l'UE. La situation des travailleurs se déplaçant d'un État membre à un autre est ainsi améliorée, notamment s'agissant de la préservation de leurs droits à pension complémentaire. Lorsqu'une relation de travail prend fin et qu'un assuré quitte un régime de prévoyance professionnelle complémentaire d'un État, ses droits doivent être protégés. Le présent projet va dans la direction souhaitée par le législateur européen, en ce sens qu'il tend à éviter que l'assuré ne subisse une perte de son capital de prévoyance lorsqu'il change d'emploi.

5 Grandes lignes de la réglementation proposée

Les personnes assurées dans un plan de prévoyance 1e disposent également d'au moins une institution de prévoyance de base. Actuellement, la totalité de leur avoir de prévoyance doit être transférée à l'institution ou aux institutions de prévoyance du nouvel employeur (art. 3, al. 1, LFLP).

La solution proposée prévoit, en ajoutant un art. 3a P-LFLP, qu'un assuré dans cette situation puisse faire transférer la prestation de sortie de son plan de prévoyance 1e à une institution de libre passage pendant une durée maximale de deux ans à compter de la survenance du cas de libre passage. Cette possibilité serait ouverte à tous les assurés concernés, sans qu'il soit nécessaire de prouver l'existence d'une perte. En revanche, la prestation de sortie de l'institution de prévoyance de base continuerait d'être transférée à la nouvelle institution de prévoyance.

Afin de garantir que l'avoir du plan de prévoyance 1e déposé auprès de l'institution de libre passage sera transféré à la nouvelle institution de prévoyance au plus tard à l'expiration du délai de deux ans, l'institution de prévoyance transférante sera soumise à des obligations d'annonce: elle devra annoncer, aussi bien à l'institution de libre passage qu'à la nouvelle institution de prévoyance, les institutions concernées et la date du cas de libre passage. Les mêmes obligations s'appliqueront si l'assuré change d'institution de libre passage pendant le délai de deux ans.

Si un cas de prévoyance (vieillesse, invalidité ou décès) survient au cours de la période maximale de deux ans pendant laquelle l'avoir de prévoyance est déposé auprès de l'institution de libre passage, ce n'est pas cette dernière qui sera tenue de verser des prestations, mais la nouvelle institution de prévoyance. Dans ce cas, la prestation de sortie doit être transférée de l'institution de libre passage à la nouvelle institution de prévoyance.

La modification de loi proposée prévoit le transfert d'avoirs de prévoyance à des institutions de libre passage, alors qu'ils devraient en principe être versés à l'institution de prévoyance du nouvel employeur dès le début des rapports de travail. Or, il est possible qu'au terme du délai prévu de deux ans, l'avoir sur le compte de libre passage

¹⁴ Directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les États membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire, JO L 128 du 30 avril 2014, p. 1.

présente toujours une perte, voire que celle-ci se soit aggravée. Dans ce cas, l'assuré n'aurait aucun intérêt à faire transférer son avoir de prévoyance. Il est donc essentiel de veiller à ce que tous les avoirs de prévoyance soient effectivement transférés à l'institution de prévoyance du nouvel employeur à l'expiration du délai de deux ans. C'est la raison pour laquelle les institutions de libre passage seront expressément tenues de procéder au transfert à l'expiration de ce délai.

Selon la législation en vigueur, tous les assurés doivent indiquer, lorsqu'ils entrent dans une nouvelle institution de prévoyance, où ils étaient assurés auparavant. Ils doivent également informer leur ancienne institution de prévoyance de la nouvelle institution à laquelle la prestation de sortie doit être transférée¹⁵. Les assurés se conforment généralement à cette obligation. Cependant, il arrive régulièrement qu'ils ne le fassent pas, souvent par ignorance. Fin 2024, la Fondation institution supplétive LPP gérât environ 950 000 comptes de libre passage pour lesquels le contact a été rompu¹⁶, c'est-à-dire des comptes pour lesquels l'adresse actuelle du bénéficiaire n'est pas connue, soit parce que l'institution de prévoyance ayant effectué le transfert ne l'a pas communiquée, soit parce que le bénéficiaire a déménagé sans communiquer sa nouvelle adresse. Un compte de libre passage est également ouvert lorsqu'un assuré, au moment d'entrer dans une nouvelle institution de prévoyance, ne peut pas transférer l'intégralité de son avoir de prévoyance parce que son montant excède les possibilités de rachat complètes dans son nouveau plan de prévoyance (art. 13, al. 1, LFLP). Lors d'un changement d'emploi ultérieur, il est fréquent que l'assuré ne pense plus à la partie excédentaire de l'avoir de vieillesse encore présente sur ce compte de libre passage.

Si, dans les trois mois suivant son entrée dans la nouvelle institution de prévoyance, l'assuré n'indique pas où sont déposés ses avoirs de prévoyance ou ne les fait pas transférer, l'institution de prévoyance sera tenue de les rechercher activement. Cette mesure est justifiée du fait qu'une personne qui a déjà exercé une activité lucrative dispose en règle générale d'avoirs de prévoyance. L'institution de prévoyance n'est toutefois pas tenue de rechercher les avoirs de prévoyance de chaque assuré lors de son entrée, mais uniquement s'il ne fournit aucune information ou s'il n'effectue aucun transfert.

En revanche, les institutions de libre passage ne devraient pas être tenues de vérifier si un assuré est entré dans une nouvelle institution de prévoyance, comme cela a été demandé à plusieurs reprises lors de la consultation. Les raisons pour lesquelles un avoir se trouve sur un compte de libre passage sont en effet multiples. Ces comptes existent notamment lorsque les assurés déménagent à l'étranger, prennent un congé maternité prolongé ou ont atteint le montant maximum de rachat de prestations réglementaires dans leur nouvelle institution de prévoyance. Dans ces cas, une vérification régulière, par exemple une fois par an, visant à déterminer si la personne est à nouveau assurée auprès d'une institution de prévoyance entraînerait une charge administrative inutile. Il faudrait également déterminer comment une telle obligation pourrait être mise en œuvre, c'est-à-dire qui serait chargé de contrôler qu'elle est respectée. Dans la pratique, il serait toutefois judicieux que les institutions de libre passage rappellent

¹⁵ Cf. la teneur actuelle de l'art. 1, al. 2, OLP.

¹⁶ Cf. <https://aeis.ch/fr/particuliers/comptes-sans-contact/details>.

à leurs assurés, dans le cadre du décompte annuel, qu'ils doivent transférer leur avoir à la nouvelle institution de prévoyance lorsqu'ils changent d'emploi.

L'art. 11, al. 2, LFLP donne déjà aujourd'hui aux institutions de prévoyance la possibilité, mais non l'obligation, de réclamer la prestation de sortie à l'institution de prévoyance précédente ou à l'institution de libre passage. En pratique, de nombreuses institutions de libre passage ne transfèrent pas l'avoir d'un assuré sans son consentement. Les institutions de prévoyance seront désormais tenues d'exiger le transfert des avoirs de prévoyance. Cette obligation s'appliquera non seulement aux cas visés par le nouvel art. 3a P-LFLP, mais aussi à tous les rapports de prévoyance.

6 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule de la loi sur le libre passage fait encore référence aux art. 34^{quater} et 64 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.)¹⁷. La présente modification de loi est l'occasion d'actualiser ce renvoi. Lors de la révision totale de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)¹⁸, l'ancien art. 34^{quater} est devenu l'art. 113 Cst. L'art. 64 aCst., qui fondait la compétence législative de la Confédération en matière de droit civil, a quant à lui été remplacé par l'art. 122 Cst. L'art. 64 aCst. a été ajouté au préambule lors de l'adoption de la loi sur le libre passage, mais le message du Conseil fédéral n'explique pas plus en détail les raisons de cet ajout. Comme la LFLP relève du droit public, la mention de l'art. 122 Cst. n'est pas pertinente. Seul le renvoi à l'art. 113, al. 1, Cst. est donc maintenu dans le préambule.

Art. 3, al. 1^{bis} et 1^{ter}

Al. 1^{bis}: conformément à l'art. 1, al. 2, OLP, les assurés ont déjà l'obligation d'indiquer à l'institution de prévoyance qu'ils quittent, à quelle nouvelle institution de prévoyance ou à quelle institution de libre passage la prestation de sortie doit être transférée. Cette disposition est désormais inscrite dans la loi, par analogie avec la notification à l'institution de libre passage prévue à l'art. 4, al. 2^{bis}, LFLP.

Le groupe de travail de la Commission LPP a proposé de supprimer cette disposition, car dans la pratique, c'est l'employeur qui informe l'institution de prévoyance. Cependant, l'employeur ne connaît pas nécessairement la nouvelle institution de prévoyance et l'assuré n'est pas tenu de la lui communiquer. Cette disposition est donc nécessaire pour garantir la sortie réglementaire de l'assuré.

La disposition actuelle de l'art. 1, al. 2, OLP pourra par la suite être abrogée.

Al. 1^{ter}: en complément de ce que prévoit l'art. 4, al. 2^{bis}, LFLP, les assurés sont désormais tenus d'indiquer, lorsqu'ils entrent dans une nouvelle institution de prévoyance, non seulement auprès de quelle institution de libre passage, mais aussi auprès de quelle institution de prévoyance ils étaient assurés auparavant. La nouvelle

¹⁷ RS I 3; RO 1973 429

¹⁸ RS 101; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000.

institution de prévoyance peut exiger que les assurés confirment par écrit l'exactitude des informations fournies. On peut supposer que, dans la plupart des cas, les assurés remplissent leur obligation d'annonce ou font transférer leur prestation de sortie, et donc que la nouvelle institution de prévoyance n'aura dans ces cas aucun surcroît de travail. En revanche, si les assurés n'indiquent pas à la nouvelle institution de prévoyance, dans les trois mois suivant leur entrée, auprès de quelle institution ils étaient assurés auparavant et s'ils ne procèdent à aucun transfert, la nouvelle institution de prévoyance a désormais l'obligation d'effectuer ses propres recherches pour savoir s'il existe un avoir de prévoyance. La manière dont elle se procure ces informations est laissée à son appréciation. Plusieurs possibilités existent déjà aujourd'hui. On peut notamment penser à une demande auprès de la Centrale du 2^e pilier. Selon l'art. 24a LFLP, les institutions de libre passage et de prévoyance ont l'obligation de lui déclarer, chaque année avant la fin du mois de janvier, toutes les personnes pour lesquelles elles ont géré un avoir au cours du mois de décembre de l'année précédente. Le Fonds de garantie dispose ainsi d'une vue d'ensemble de tous les avoirs de prévoyance. Il est donc possible de trouver l'institution de prévoyance compétente en adressant une demande à la Centrale du 2^e pilier. Les institutions de prévoyance n'ayant actuellement pas accès au registre, le Conseil fédéral examinera les dispositions de l'ordonnance (art. 19a^{bis} à 19f OLP et, le cas échéant, l'ordonnance du 22 juin 1998 sur le «fonds de garantie LPP» [OFG]¹⁹) afin de permettre une consultation aisée. Le Fonds de garantie LPP s'est par ailleurs déclaré prêt à mettre en place une base de données permettant une consultation automatisée. Il est important, à cet égard, que les institutions de prévoyance transmettent à la Centrale du 2^e pilier toutes les informations requises à l'art. 24c LFLP, en particulier le numéro AVS. Si ces informations continuent d'être transmises qu'une fois par an, il se pourrait qu'elles soient obsolètes au moment de la consultation. Néanmoins, dans de nombreux cas, elles pourraient fournir une indication sur l'existence éventuelle d'un avoir de prévoyance pour un assuré donné. Les institutions de prévoyance peuvent également utiliser d'autres canaux, comme la plateforme «BVG Exchange Match» mise en place par la Fondation institution supplétive LPP. Avec les progrès de la numérisation, on peut supposer que les possibilités existantes seront élargies et utilisées par un nombre croissant d'institutions. Des initiatives politiques en ce sens ont déjà été lancées²⁰. Le Conseil fédéral renonce donc à prescrire aux institutions de prévoyance la manière dont elles doivent effectuer ces recherches, mais apportera des précisions dans l'ordonnance (cf. ch. 8.4).

Art. 3a Dépôt temporaire auprès d'une institution de libre passage

L'al. 1 énonce le principe selon lequel les assurés qui quittent une institution de prévoyance proposant un plan de prévoyance 1e et entrent dans une nouvelle institution de prévoyance n'offrant pas la possibilité de choisir la stratégie de placement peuvent déposer temporairement leur prestation de sortie du plan 1e dans une institution de libre passage. La prestation de sortie correspond toujours à une prestation en espèces et non aux titres détenus dans l'institution de prévoyance 1e. Autrement dit, les placements concernés doivent être vendus auprès de l'institution de prévoyance 1e, puis

¹⁹ RS 831.432.1

²⁰ Cf. Mo. Ettlin 24.4597 «Mettre en place un accès standardisé aux données de prévoyance personnelles».

réinvestis dans les placements disponibles auprès de l'institution de libre passage. Il s'agit là de transactions courantes. Par contre, une solution d'épargne pure auprès de l'institution de libre passage n'est pas autorisée, car elle ne permettrait pas d'atteindre l'objectif du projet, qui est de réaliser un bénéfice plus important ou de compenser une éventuelle perte en investissant les avoirs dans une solution d'épargne liée à des placements plutôt que de les transférer à la nouvelle institution de prévoyance.

Les institutions de libre passage ne sont, aujourd'hui déjà, pas obligées d'ouvrir un compte de libre passage pour un assuré. Il en va de même, bien entendu, pour le transfert temporaire de la prestation de sortie d'une institution de prévoyance *le*. Les institutions de libre passage sont libres de décider si elles souhaitent proposer un tel produit et conclure un contrat avec un assuré donné. À la différence des cas de libre passage, la Fondation institution supplétive LPP n'est pas non plus tenue d'ouvrir un compte de libre passage dans ce cas de figure, car l'obligation énoncée à l'art. 60, al. 5, LPP concerne les comptes de libre passage visés à l'art. 4, al. 2, LFLP. Ce dernier article n'est pas modifié, ce qui signifie que l'institution supplétive n'est pas tenue d'accepter une prestation de sortie au sens du nouvel art. 3a LFLP. Enfin, l'institution supplétive ne propose pas de solution d'épargne-titres et ne pourrait donc pas accepter une telle prestation de sortie.

Au moment du changement d'emploi, seul l'avoir de l'institution de prévoyance de base doit donc désormais être transféré à la nouvelle institution de prévoyance. L'avoir du plan *le* peut quant à lui être transféré à une institution de libre passage. L'art. 12 OLP ne s'applique pas, ce qui signifie que la prestation de sortie du plan de prévoyance *le* ne peut être transférée qu'à une seule institution de libre passage et sur un seul compte de libre passage (ou une seule police de libre passage).

Il faut également souligner que le transfert à une institution de libre passage visé par la présente disposition n'est possible que si l'assuré a un nouvel emploi et sait que l'institution de prévoyance de son nouvel employeur ne propose pas de plan de prévoyance *le*. Dans le cas contraire, la prestation de sortie doit être transférée à une institution de libre passage (ou à deux institutions de libre passage, si l'assuré le souhaite), conformément aux règles générales de l'art. 4, al. 1, LFLP, puis, comme le prévoit l'art. 3, al. 1, LFLP, à la nouvelle institution de prévoyance de l'employeur lorsque l'assuré prendra un nouvel emploi, que celle-ci propose ou non un plan de prévoyance *le*. Comme l'institution de prévoyance a la possibilité de transférer la prestation de sortie à l'institution supplétive au plus tôt après six mois (art. 4, al. 2, LFLP), l'assuré dispose d'un peu de temps avant de transférer son avoir à une institution de libre passage s'il ne prend pas immédiatement un nouvel emploi après avoir quitté l'institution de prévoyance. Le délai prévu à l'al. 2 doit néanmoins être respecté, c'est-à-dire que la période de deux ans commence à courir dès la survenance du cas de libre passage.

L'avoir de prévoyance déposé temporairement dans une institution de libre passage doit être pris en compte par la nouvelle institution de prévoyance pour calculer le montant maximal possible de rachat. Le Conseil fédéral complétera en conséquence l'art. 60a, al. 3, OPP 2.

En cas de divorce, le conjoint créancier a également la possibilité de déposer temporairement l'avoir dans une institution de libre passage s'il se voit attribuer une partie

de la prestation de sortie d'un plan de prévoyance 1e et ne dispose pas lui-même d'une institution de prévoyance 1e. L'art. 22 LFLP prévoit que les art. 3 à 5 LFLP s'appliquent par analogie au montant à transférer. Ce renvoi couvre désormais également l'art. 3a P-LFLP.

L'al. 2 fixe le cadre temporel: l'avoir de prévoyance provenant du plan de prévoyance 1e doit être transféré de l'institution de libre passage à la nouvelle institution de prévoyance au plus tard après deux ans. Ce délai commence à courir à la survenance du cas de libre passage, c'est-à-dire à la fin des rapports de travail. Si l'on se fonde sur la date du transfert de l'avoir de prévoyance à l'institution de libre passage, il serait possible, en s'appuyant sur l'art. 4, al. 2, LFLP, d'étendre le délai pour procéder au transfert à l'institution de prévoyance compétente jusqu'à quatre ans (en laissant l'avoir de prévoyance pendant deux ans auprès de l'ancienne institution de prévoyance, puis pendant deux ans auprès de l'institution de libre passage). L'objectif est ici d'éviter un affaiblissement aussi important des principes de la prévoyance professionnelle (voir ch. 1.2).

Pendant le délai de deux ans, l'assuré peut demander en tout temps le transfert de sa prestation de sortie à la nouvelle institution de prévoyance. À l'expiration de ce délai, l'institution de libre passage est tenue de procéder au transfert. Elle peut le faire sans instruction de l'assuré, et même sans solliciter son consentement, d'autant qu'elle dispose des informations nécessaires (voir l'al. 3).

Il est en outre précisé qu'un versement de l'avoir à l'assuré n'est pas autorisé tant que cet avoir n'est déposé que temporairement auprès de l'institution de libre passage. Ce n'est que lorsque l'avoir ne peut plus être transféré à une institution de prévoyance que les dispositions spéciales cessent de s'appliquer pour laisser place à la réglementation générale sur le libre passage (voir aussi l'al. 5). Sans cette restriction, l'assuré pourrait percevoir son avoir de libre passage à un moment différent de celui où il perçoit le reste de son avoir de prévoyance de l'institution de prévoyance de son nouvel employeur. Il pourrait ainsi fractionner son avoir de prévoyance de manière fiscalement avantageuse, ce qui n'est pas possible pour un assuré tenu de transférer la totalité de son avoir de prévoyance à l'institution de prévoyance de son nouvel employeur. Cette restriction concerne le versement anticipé de la prestation de vieillesse à un assuré de plus de 60 ans (art. 16 OLP), mais aussi les motifs de paiement en espèces prévus à l'art. 5 LFLP. Dans ces cas, l'institution de libre passage doit transférer la prestation de sortie à la nouvelle institution de prévoyance, qui vérifiera que le versement de la totalité de l'avoir est réglementaire. En revanche, les versements anticipés au titre de l'encouragement à la propriété du logement (art. 30a à 30g LPP) sont possibles, car ils ne font pas sortir l'avoir du circuit de la prévoyance. Ce point n'a pas besoin d'être précisé dans la loi, car ces retraits anticipés ne sont jamais versés directement à l'assuré.

Al. 3: l'assuré doit indiquer à son ancienne institution de prévoyance, d'une part, la nouvelle institution de prévoyance à laquelle la prestation de sortie de l'institution de prévoyance de base est transférée et, d'autre part, l'institution de libre passage à laquelle la prestation de sortie du plan de prévoyance 1e doit être transférée temporairement (sur la base de l'art. 3, al. 1^{bis}, P-LFLP et de l'art. 4, al. 1, LFLP). L'ancienne

institution de prévoyance le se voit par ailleurs imposer de nouvelles obligations d'annonce:

- Elle doit indiquer à la nouvelle institution de prévoyance qu'elle verse la prestation de sortie du plan de prévoyance le à une institution de libre passage, en précisant de quelle institution il s'agit. Elle indique également la date du cas de libre passage.
- Elle doit signaler à l'institution de libre passage qu'il s'agit d'une prestation de sortie provenant d'un plan de prévoyance le. Elle doit également lui indiquer la nouvelle institution de prévoyance à laquelle la prestation de sortie devra être versée, ainsi que la date du cas de libre passage.

Ces obligations supplémentaires pour l'institution de prévoyance le visent à garantir que l'avoir sera effectivement transféré à la nouvelle institution de prévoyance deux ans après le cas de libre passage, sachant que tous les acteurs disposent des informations nécessaires. La charge administrative supplémentaire qui en résulte pour les institutions de prévoyance est nécessaire si l'on entend garantir que le transfert à l'institution de libre passage reste limité dans le temps.

Si l'assuré change une nouvelle fois d'employeur, et donc d'institution de prévoyance, pendant le délai de deux ans, l'institution de prévoyance compétente à ce moment-là doit, en application de l'art. 3a, al. 3, P-LFLP, annoncer ce changement à la fois à l'institution de prévoyance suivante et à l'institution de libre passage.

Al. 4: si l'assuré change d'institution de libre passage pendant le délai de deux ans, l'ancienne institution de libre passage doit transmettre à la nouvelle les informations visées à l'al. 3, let. b. La nouvelle institution de libre passage est ainsi systématiquement informée qu'il s'agit d'un avoir de prévoyance au sens de l'art. 3a P-LFLP et qu'elle est tenue de le transférer à l'institution de prévoyance compétente deux ans après le cas de libre passage.

L'ancienne institution de libre passage doit également annoncer à la nouvelle institution de prévoyance compétente le passage de l'assuré dans une nouvelle institution de libre passage, afin qu'elle puisse, le cas échéant, exiger de cette dernière qu'elle transfère la prestation à l'expiration du délai de deux ans si elle ne s'acquitte pas de cette obligation.

Al. 5: si l'assuré cesse d'exercer une activité lucrative auprès de son nouvel employeur dans le délai de deux ans et ne commence pas une nouvelle activité salariée qui entraînerait une obligation d'assurance dans le 2^e pilier, un cas de libre passage survient. Afin d'éviter un fractionnement supplémentaire de l'avoir de prévoyance, l'avoir de la prévoyance de base ne peut dans ce cas être transféré qu'à une seule autre institution de libre passage. L'assuré est ainsi mis sur un pied d'égalité avec les autres assurés (cf. art. 12 OLP) et dispose de deux comptes (ou polices) de libre passage au maximum. La prestation de sortie transférée du plan de prévoyance le à une institution de libre passage ne peut plus être transférée à une nouvelle institution de prévoyance; elle reste dans l'institution de libre passage et devient une prestation de libre passage «normale». Un paiement en espèces au sens de l'art. 5 LFLP est possible dans ce cas si les conditions requises sont remplies.

Al. 6: si un cas de prévoyance (vieillesse, invalidité ou décès) survient pendant le délai de deux ans, il est précisé que l'institution tenue de verser des prestations n'est pas l'institution de libre passage, mais l'institution de prévoyance du nouvel employeur. Cette règle est conforme à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les art. 4, al. 2^{bis}, et 11, al. 2, LFLP²¹. L'obligation de transférer la prestation de sortie de l'ancienne institution de prévoyance ou de l'institution de libre passage subsiste même si un cas de prévoyance est survenu dans l'intervalle et que l'assuré n'a pas rempli son obligation d'annonce. La prestation de sortie aurait en principe dû être intégralement transférée à la nouvelle institution de prévoyance lors du changement d'emploi. Seule l'exception prévue à l'al. 1 a permis d'en transférer temporairement une partie à l'institution de libre passage. En conséquence, cette dernière est tenue de transférer la prestation de sortie à l'institution de prévoyance pour lui permettre de fournir ses prestations réglementaires.

Conformément au principe de l'égalité de traitement, un transfert doit avoir lieu même si la nouvelle institution de prévoyance n'est pas tenue de fournir des prestations dans le cas concret ou si la valeur de ces prestations est inférieure à l'avoir de prévoyance total de l'assuré, par exemple en cas de décès d'une personne non mariée. En effet, le 2^e pilier repose sur un principe fondamental de mutualisation des risques et de solidarité entre assurés. Chaque assuré contribue non seulement à la constitution de sa propre épargne, mais aussi à la couverture des risques collectifs tels que le décès et l'invalidité, selon des règles uniformes qui ne tiennent pas compte des situations individuelles. Transférer la totalité de la prestation de libre passage vers la nouvelle institution de prévoyance en cas de survenance d'un cas de décès ou d'invalidité est donc essentiel. Faire dépendre ce transfert de chaque situation personnelle reviendrait à introduire une logique de sélection individuelle, qui irait à l'encontre du principe de solidarité sur lequel repose le 2^e pilier. Cela entraverait l'équilibre du système de financement des prestations de risque, en affaiblissant la solidarité qui en constitue la base, et ferait augmenter les cotisations et primes.

Art. 4, al. 2^{bis} et 2^{ter}

La version française actuelle de l'al. 2^{bis} précise que «si l'assuré entre dans une autre institution de prévoyance, l'institution de libre passage verse le capital de prévoyance à cette dernière». Or, un assuré peut disposer de plusieurs comptes ou polices de libre passage. Lorsqu'il entre dans une nouvelle institution de prévoyance, il doit y transférer tous ses avoirs de libre passage (cf. art. 13, al. 1, LFLP). Dans un souci de clarification, les institutions de libre passage sont désormais mentionnées au pluriel dans cette disposition. Les assurés seront tenus de notifier à la nouvelle institution de prévoyance toutes les institutions de libre passage antérieures dans un délai de trois mois. Dans le texte allemand, l'al. 2^{bis} reprend le libellé de l'art. 3, al. 1^{bis}, P-LFLP.

Al. 2^{ter}: par analogie avec l'art. 3, al. 1^{ter}, P-LFLP (voir ci-dessus), l'institution de prévoyance doit également rechercher les avoirs de vieillesse provenant d'institutions de libre passage lorsque l'assuré en question ne remplit pas son obligation d'annonce. La Commission LPP a proposé d'intégrer cette disposition à l'art. 3, al. 1^{ter}, P-LFLP.

²¹ Cf. les arrêts 9C_790/2007 du 5 juin 2008 (concernant les prestations d'invalidité) et 9C_169/2012 du 4 février 2013 (concernant les prestations de survivants).

Cette proposition n'a pas été retenue pour des raisons de systématique législative. La procédure à suivre en cas d'entrée ou de sortie d'une institution de libre passage est définie à l'art. 4 LFLP. Les obligations d'annonce des assurés figurent déjà à l'art. 4, al. 2^{bis}, LFLP. Il est donc pertinent de traiter également les obligations de recherche des institutions de prévoyance dans le cadre de cet article. On peut par ailleurs se référer au commentaire de l'art. 3, al. 1^{er}, P-LFLP.

Art. 11, al. 2 et 3

Il arrive déjà souvent aujourd'hui que des avoirs de prévoyance restent dans des institutions de libre passage alors qu'ils devraient être transférés à l'institution de prévoyance de l'assuré. Le message concernant le projet de loi sur le libre passage²² précisait pourtant que le preneur de prévoyance ne peut pas décider librement de quelle manière il entend poursuivre avec sa prévoyance acquise et que sa prestation de sortie doit être transférée à la nouvelle institution de prévoyance (cf. art. 3, al. 1, et 4, al. 2^{bis}, LFLP). Cette solution est celle qui lui offre la meilleure protection, notamment contre les risques de décès et d'invalidité.

L'introduction de l'art. 3a P-LFLP a pour conséquence que des avoirs de prévoyance supplémentaires seront transférés à des institutions de libre passage alors que, selon la logique du système, ils devraient l'être à une institution de prévoyance. De plus, rien ne garantit que les pertes éventuellement subies dans une institution de prévoyance ne pourront être compensées pendant la période de deux ans; elles pourraient même s'aggraver. Dans ce cas, l'assuré pourrait ne pas avoir intérêt à transférer son avoir à l'institution de prévoyance. C'est pourquoi il faut garantir que cette partie de l'avoir de prévoyance soit effectivement transférée à l'institution de prévoyance du nouvel employeur au plus tard à l'expiration du délai de deux ans. Cette disposition est conforme aux demandes de la motion.

L'art. 11, al. 2, LFLP est actuellement formulé de manière potestative. L'institution de prévoyance peut réclamer la prestation de sortie provenant du rapport de prévoyance antérieur et la créditer à l'assuré, mais elle n'y est pas obligée. De nombreuses institutions de prévoyance ne prennent donc pas les devants ou ne réclament la prestation de sortie que si un cas de prévoyance survient. En outre, de nombreuses institutions de prévoyance ou de libre passage ne transfèrent l'avoir de prévoyance que si l'assuré y consent. Le transfert de l'avoir à l'institution de prévoyance correspond pourtant à une obligation légale, tant en cas de transfert direct depuis une autre institution de prévoyance (art. 3, al. 1, LFLP) que lorsque l'avoir de prévoyance a été déposé auprès d'une institution de libre passage (art. 4, al. 2^{bis}, LFLP). Afin de garantir que toutes les prestations de sortie d'institutions de prévoyance ou de libre passage soient effectivement transférées à l'institution de prévoyance actuelle, l'art. 11, al. 2, LFLP est modifié en conséquence. S'il existe un avoir de prévoyance et que l'ancienne institution de prévoyance ou de libre passage ne transfère pas la prestation de sortie, la nouvelle institution de prévoyance est tenue d'exiger le transfert de la prestation. Il est expressément précisé qu'elle n'a pas besoin d'obtenir le consentement de l'assuré. Comme mentionné, ce point découle déjà des art. 3 et 4 LFLP, qui précisent que les avoirs de prévoyance doivent être transférés à l'institution de prévoyance compétente.

²² FF 1992 III 529, p. 580

Cependant, il arrive souvent, en pratique, que les avoirs de prévoyance ne soient transférés qu'avec le consentement exprès de l'assuré. Pour que la nouvelle disposition puisse produire ses effets, il est explicitement précisé qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir ce consentement. L'institution de prévoyance doit toutefois informer l'assuré au préalable qu'elle exige le transfert de la prestation de sortie. L'assuré peut alors décider de procéder lui-même au transfert.

Si l'institution de prévoyance dispose d'un accès à une plateforme d'échange électronique de données qui déclenche automatiquement le transfert en cas de concordance entre prestation de sortie et prestation d'entrée, l'obligation d'exiger la prestation de sortie est remplie. Le Conseil fédéral précisera ce point dans l'ordonnance.

Le groupe de travail de la Commission LPP a proposé que l'obligation d'exiger la prestation de sortie soit considérée comme remplie lorsque l'institution de prévoyance demande par écrit un tel transfert à l'ancienne institution. Cependant, cette solution réduirait la portée de la nouvelle disposition. On peut supposer que les institutions de libre passage ou de prévoyance donneront suite à une telle demande dans la grande majorité des cas, d'autant qu'elles y sont légalement tenues (cf. art. 3, al. 1, et 4, al. 2^{bis}, LFLP). Si toutefois une institution refusait le transfert alors qu'elle dispose de toutes les informations nécessaires et qu'elle en a reçu la demande expresse, la nouvelle institution de prévoyance devrait envisager de prendre des mesures supplémentaires. Sans cette obligation, la disposition resterait aussi inefficace en pratique qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Le projet ne prévoit pas de nouvelles possibilités de sanction à l'encontre des institutions de prévoyance qui ne rempliraient pas leurs obligations, c'est-à-dire lorsque la nouvelle institution de prévoyance ne procède à aucune vérification des avoirs de prévoyance existants, lorsqu'elle ne réclame pas les avoirs de prévoyance dont elle a connaissance ou lorsque l'ancienne institution de prévoyance ou de libre passage ne procède pas au transfert de la prestation de sortie malgré la demande de la nouvelle institution de prévoyance. Les dispositions légales actuelles sont en effet suffisantes. Une inobservation de prescriptions d'ordre au sens de l'art. 79 LPP pourrait ainsi être constatée si l'autorité de surveillance apprend qu'une institution de prévoyance ne remplit pas ses obligations et qu'elle rend une décision en ce sens.

Al. 3: selon l'art. 2, al. 3, LPP, les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-chômage sont soumis à l'assurance obligatoire pour les risques de décès et d'invalidité. Les assurés qui ne sont plus soumis à cette assurance obligatoire peuvent la maintenir sur une base facultative (art. 47, al. 2, LPP). Cette assurance est mise en œuvre par la Fondation institution supplétive LPP²³.

Si un assuré décède ou devient invalide pendant la durée de cette assurance, l'Institution supplétive verse des rentes de survivants ou d'invalidité. Le montant de la prestation de libre passage acquise jusqu'alors est pris en compte dans le calcul de ces prestations (cf. art. 6, al. 2, de l'ordonnance du 3 mars 1997 sur la prévoyance professionnelle obligatoire des chômeurs²⁴). La rente d'invalidité versée par l'Institution supplétive s'éteint toutefois au plus tard lors de la naissance du droit à une prestation

²³ Cf. art. 60, al. 2, let. e, LPP.

²⁴ RS 837.174

de vieillesse²⁵. Le risque vieillesse n'étant pas assuré, aucune prestation de vieillesse n'est versée.

Comme il s'agit d'une assurance risque pur et non d'une assurance-vieillesse, les prestations de libre passage ne sont pas transférées. En cas d'invalidité partielle et si l'assuré est encore en mesure de travailler, la prestation de libre passage est transférée à l'institution de prévoyance du nouvel employeur. Dans le cas contraire, elle reste dans l'institution de libre passage à laquelle l'assuré a fait transférer son avoir après la fin de son activité lucrative et peut être perçue à partir de l'âge de 60 ans. La dérogation prévue à l'al. 3 vise à garantir que les avoirs auxquels l'assuré a droit pour la prestation de vieillesse et qui ne sont pas utilisés par l'Institution supplétive pour couvrir les prestations de risque ne sont pas transférés à cette dernière. La Fondation institution supplétive LPP n'est donc pas tenue d'exiger le transfert de la prestation.

7 Conséquences

Les dispositions légales proposées n'ont pas de conséquences sur les besoins en personnel ni sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes. Les employeurs ne sont pas non plus concernés par cette modification de la loi.

Les institutions de prévoyance et les institutions de libre passage devront quant à elles assumer une charge administrative supplémentaire, et donc supporter les frais correspondants, en raison des nouvelles obligations d'annonce et de réclamation qui leur sont imposées. Les institutions de libre passage ne sont toutefois pas tenues de proposer les nouveaux comptes ou polices de libre passage temporaires, et si elles le font, elles peuvent répercuter les charges administratives supplémentaires sur les frais.

Les institutions de prévoyance devront supporter les frais administratifs supplémentaires. Les nouvelles obligations d'annonce permettront de garantir le transfert des avoirs aux institutions de prévoyance compétentes dans un délai de deux ans et d'éviter que la nouvelle disposition ne conduise à une accumulation, dans les institutions de libre passage, d'avoirs de prévoyance qui devraient servir à maintenir la prévoyance.

Les institutions de prévoyance devront en outre supporter des frais administratifs supplémentaires liés aux nouvelles obligations de recherche et de réclamation. Les assurés sont toutefois déjà tenus de faire transférer leurs avoirs de prévoyance à leur nouvelle institution de prévoyance. Si les assurés s'acquittent de leurs obligations, les institutions de prévoyance n'auront pas à supporter de frais supplémentaires. Si ce n'est pas le cas, les institutions de prévoyance pourront prévoir dans leurs règlements que les assurés qui n'ont pas respecté leur obligation d'annonce supportent directement les frais supplémentaires occasionnés. Cela permettra d'éviter que ces frais soient répercutés sur l'ensemble des assurés. Des frais administratifs individuels de ce type sont déjà exigés aujourd'hui, par exemple en cas de versements anticipés au titre de l'encouragement à la propriété du logement ou pour le paiement en espèces. Dans ce contexte, il n'est pas possible d'estimer les coûts supplémentaires engendrés

²⁵ Cf. art. 26, al. 3, LPP.

par la réglementation proposée (art. 5 de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises [LACRE]²⁶).

Les institutions concernées ont par ailleurs déjà la possibilité d'utiliser des plateformes numériques facilitant l'exécution de la réglementation (art. 4, al. 1, let. c, LACRE). Il est également prévu qu'elles aient accès au registre de la Centrale du 2^e pilier et que le processus de consultation soit simplifié. La connexion à BVG Exchange Match et la consultation de la Centrale du 2^e pilier sont gratuites. La seule condition préalable est la mise en place d'une interface. Sur les 1285 institutions de prévoyance existantes²⁷, 489 sont déjà connectées à BVG Exchange Match²⁸. La modification de loi pourrait ainsi accélérer le processus de numérisation des institutions de prévoyance.

On peut également supposer que ces mesures réduiront le nombre d'avoirs oubliés et que les frais liés à leur recherche diminueront d'autant.

Il n'est pas possible de prévoir des règles différentes pour les petites institutions de prévoyance (art. 4, al. 1, let. a, LACRE). Étant donné que les règles ne s'appliquent qu'aux institutions suisses de prévoyance professionnelle, la disposition relative au «*Swiss finish*» (art. 4, al. 1, let. b, LACRE) n'est pas pertinente. L'abrogation d'autres réglementations dans le même domaine n'est ni prévue ni possible (art. 4, al. 1, let. d, LACRE).

8 Aspects juridiques

8.1 Constitutionnalité

La modification de la loi sur le libre passage s'appuie sur l'art. 113 Cst. La réglementation proposée est conforme à la Constitution.

8.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)²⁹, la Suisse participe au mécanisme de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale mis en place par

²⁶ RS 930.31

²⁷ Chiffres provisoires de l'Office fédéral de la statistique pour l'année 2024, cf. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/prevoyance-professionnelle.assetdetail.36135322.html.

²⁸ Cf. <https://aeis.ch/fr/bvg-exchange/match>.

²⁹ RS 0.142.112.681

l'UE. Dans ce cadre, elle applique les règlements (CE) n°s 883/2004³⁰ et 987/2009³¹ (cf. Annexe II de l'ALCP, coordination des systèmes de sécurité sociale). Il en va de même pour les relations entre la Suisse et les autres États membres de l'AELE dans le cadre de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (Convention AELE)³² (cf. appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE).

La directive 98/49/CE est également applicable dans le cadre de l'annexe II de l'ALCP ou de l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE (cf. chap. 4).

Les règlements européens mentionnés précédemment se rapportent uniquement à la prévoyance professionnelle minimale obligatoire prévue par la LPP et ne sont donc pas déterminants dans le cas présent. En revanche, la directive 98/49/CE, qui, contrairement à la directive 2014/50/UE, s'applique également à la Suisse, concerne les branches de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité qui ne sont pas couvertes par les dispositions de ces règlements de l'UE, à savoir la partie subobligatoire. Elle fixe des exigences minimales pour sauvegarder les droits à pension acquis au titre de tels régimes complémentaires, pour garantir le versement des prestations à l'étranger et pour éviter tant une double affiliation qu'une lacune de couverture dans les cas de détachement. Les réglementations suisses satisfont à ces exigences. La présente révision n'entraîne pas de modifications qui remettraient en cause la compatibilité avec cette directive.

Aucun autre instrument international liant la Suisse ne porte spécifiquement sur l'objet du présent projet, qui peut donc être jugé compatible avec nos obligations internationales.

8.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les présentes modifications de la LFLP relèvent donc de la procédure législative ordinaire.

³⁰ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe II de l'ALCP (une version consolidée non contraignante de ce règlement figure sous RS **0.831.109.268.1**), ainsi que dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE.

³¹ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe II de l'ALCP (une version consolidée non contraignante de ce règlement figure sous RS **0.831.109.268.11**), ainsi que dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'appendice 2 de l'annexe K de la Convention AELE.

³² RS **0.632.31**

8.4 Délégation de compétences législatives

Le présent projet ne comprend pas de nouvelle délégation de compétences législatives. En revanche, l'art. 26, al. 1, LFLP prévoit, pour l'élaboration des dispositions d'exécution, une délégation générale au Conseil fédéral, sur laquelle ce dernier s'appuiera. L'art. 1, al. 2, OLP est abrogé, car son contenu est transféré au niveau de la loi. En outre, les art. 19a^{bis} à 19f OLP et l'OFG seront réexaminés et adaptés afin de garantir que les institutions de prévoyance puissent consulter le registre de la Centrale du 2^e pilier du Fonds de garantie LPP pour vérifier si les assurés disposent d'avoirs de prévoyance auprès d'une autre institution de prévoyance ou de libre passage (art. 3, al. 1^{er}, et 4, al. 2^{er}, P-LFLP). Par ailleurs, l'art. 60a, al. 3, OPP 2 sera complété afin de préciser que les avoirs de prévoyance déposés temporairement auprès d'une institution de libre passage en vertu de l'art. 3a P-LFLP doivent également être pris en compte dans le calcul du montant maximal possible de rachat dans la nouvelle institution de prévoyance.

8.5 Protection des données

Les institutions de prévoyance auront à l'avenir accès au registre de la Centrale du 2^e pilier afin de pouvoir vérifier si et où un assuré dispose d'avoirs de prévoyance. La consultation se fera à l'aide du numéro AVS. Conformément à l'art. 34, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)³³, une base légale au sens formel doit être prévue lorsqu'il s'agit de traiter des *données sensibles*. Or, le numéro AVS ne fait pas partie des données sensibles (cf. art. 5, let. c, LPD), pas plus que les autres données que les institutions de prévoyance annoncent chaque année au Fonds de garantie (cf. art. 24c LFLP). Une base au niveau de l'ordonnance est donc suffisante. Les art. 19a^{bis} à 19f OLP seront réexaminés et adaptés en conséquence. La modification proposée ne pose donc pas de problème en ce qui concerne la protection des données.

33 RS 235.1

