



Association des directions des Cycles d'Orientation (**ADCO**)-Association des Directions d'Ecoles Primaires du Canton de Fribourg (**ADEP**)-Association suisse des médecins assistants et chefs de clinique, section fribourgeoise (**ASMAF**)-Association des agents des services publics de l'Etat de Fribourg (**AASP**)-Association fribourgeoise des conseillers en orientation (**AFCO**)-Association fribourgeoise de l'enseignement professionnel (**AFEP**)-Association Fribourgeoise des Professeurs de l'Enseignement Secondaire Supérieur (**AFPESS**)-Association de la gendarmerie fribourgeoise (**AGF**)-Association des Maîtres du Cycle d'Orientation Fribourgeoise Francophone (**AMCOFF**)-Association des professeurs du conservatoire (**APCF**)- Fédération des Associations des personnels des Hautes Ecoles fribourgeoises (**FAPHEF**) - Association du personnel de la police de sûreté (**APPS**)-Association du personnel administratif et technique de l'université (**APU / VPU**)-Section fribourgeoise de l'association suisse des infirmiers et infirmières (**ASI**)-Formatin Fribourg / Bildung Freiburg (**FF/BF**)-Freiburger LogopädInnenverband (**FLV**)-Groupement des cantonniers des autoroutes et des routes cantonales-Groupement des Cantonniers des routes nationales-Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg (**LDF**)-Association Fribourgeoise des Contrôleurs des Viandes non Vétérinaires (**AFCVNV**)

Direction de finances  
A l'attention de Mme  
Josette Moullet  
Rue Joseph-Piller 13  
1701 Fribourg

Fribourg, le 27 mars 2023

## Procédure de consultation – avant-projet de modification de la Loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (LCP)

Monsieur le Conseiller d'Etat, Monsieur le Directeur,

Faisant suite à votre correspondance du 1<sup>er</sup> février 2023, la FEDE vous fait part, par la présente, de ses observations quant à la mise en consultation de l'avant-projet de loi modifiant les dispositions de la Loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (RSF 122.73.1).

### 1. Remarques liminaires

L'art. 51 al. 1 LPP prévoit que « *salariés et employeurs ont le droit de désigner le même nombre de représentants dans l'organe suprême de l'institution de prévoyance* ». De plus, comme l'a précisé le Tribunal administratif fédéral (arrêt du TAF du 1<sup>er</sup> juillet 2020 A-7254/2017), octroyer dans la représentation des employés au comité de la caisse un siège aux cadres est contraire à la gestion paritaire prévue.

Or, en l'occurrence, la législation fribourgeoise actuelle est contraire à l'art. 51 al. 1 LPP puisque l'art. 19 al. 3 de la LCP prévoit que « *les personnes salariées sont représentées au comité par six membres, dont quatre sont élus par l'intermédiaire de la FEDE, un par l'intermédiaire du SSP-Fribourg et, le dernier, par l'intermédiaire de l'Association des cadres supérieurs et magistrats, magistrates de l'Etat de Fribourg* ».

En conséquence, le Comité actuel de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg est composé de manière contraire au droit. En ce sens notamment, l'avis émis par le Comité de la CPPEF sur la présente consultation, en particulier la position de ce comité sur le mode d'élection des délégués, est manifestement biaisée et ne représente pas les intérêts des personnes salariées, faute de parité. Cet avis ne saurait par conséquent être suivi.

De plus, la FEDE regrette que l'avis de l'Autorité de surveillance n'ait pas été sollicitée quant aux marges de manœuvre à disposition du Conseil d'Etat dans la manière de désigner les délégués du personnel au sein du Comité. En effet, la désignation des représentants des salariés peut prendre diverses formes,

lesquelles n'ont pas été analysées par le Conseil d'Etat, alors que certaines présentent plus d'avantage que d'autres. La présente contribution tend ainsi à faire mention d'autres formes de désignation, plus judicieuses.

De plus, force est de souligner que la parité doit exister tant en ce qui concerne la représentation des délégués que le mode d'élection. En effet, la loi ne doit pas imposer le mode d'élection des délégués du personnel et, au contraire, laisser la totale liberté quant au mode d'élection des délégués des employeurs. Or, en l'occurrence, le projet tel que soumis démontre une méconnaissance du fonctionnement des organes paritaires et peu de considération pour les partenaires représentants le personnel tout en favorisant éhontément la représentation des cadres supérieurs. Certaines propositions ont de quoi inquiéter les collaborateurs et collaboratrices de l'État tant elles font fi du rôle joué par les organisations de personnel au fil des ans et ignorent les conséquences de l'affaire de l'ACSMS pour le recrutement au comité de la Caisse.

Il ne convient ainsi de ne pas se retrancher derrière une lecture « rigoriste » de l'art. 51 al. 1 LPP et la présente contribution tend à apporter les éclaircissements nécessaires aux modifications à apporter au projet de loi tel que soumis, afin que le Comité de la CPPEF puisse désormais être considérée comme effectivement paritaire et que les inégalités constatées à ce jour puissent être supprimées.

## **2. Remarques ad art. 19 al. 3 : suppression de la désignation par les associations de personnel**

La FEDE est étonnée de constater que les modalités de désignation ne soient plus réglées par la loi et soient laissées à la libre disposition du Conseil d'administration qui doit définir, par voie réglementaire, les modalités de désignation.

Une telle manière de procéder apparaît tout à fait peu opportune puisque cela laisse au Conseil d'administration un blanc-seing fort malvenu au vu des conséquences qui s'ensuivent mais, en plus, apparaît illégale. En effet, l'art. 51 al. 2 let. a LPP prévoit que doit être réglée la désignation des représentants des assurés. En conséquence, la LCP doit définir la manière dont sont désignés les assurés.

À ce sujet, la FEDE ne peut s'empêcher de penser que l'objectif est de réduire l'influence des organisations professionnelles et syndicales au sein de l'État et ici au sein du « Conseil d'administration » de la caisse de pension.

Or, une telle participation des organisations professionnelles et syndicales dans l'élection des représentants du personnel possède une réelle valeur ajoutée. En effet, cette participation offre des garanties de qualité et de compétences pour les représentants-e-s des assuré-e-s. En tant que faitière du personnel de l'État, la FEDE est en contact avec toutes les fonctions de tous les secteurs de l'Etat. Elle peut ainsi proposer des candidatures représentatives de tous les métiers de l'Etat présentant en plus les qualités nécessaires à une telle fonction. Avoir des élu-e-s proposé-e-s par les associations offre en outre une garantie de démocratie.

Par contre, le mode d'élection proposé par le Conseil d'État est dangereux car cela aura pour conséquence que seront élus des délégué-e-s sans contact avec le personnel et qui, *in fine*, risquent de ne représenter que leurs propres intérêts, et non celui de la collectivité. D'ailleurs, il s'agit d'un problème régulièrement rencontré dans les représentations des assuré-e-s aux conseils de fondation des caisses de pension. Une telle manière de désignation ne permet en plus pas au personnel de s'intéresser et de s'impliquer davantage dans le thème de la prévoyance professionnelle, compte tenu de la complexité juridique et financière de ce domaine.

À ceci s'ajoute que, en l'état, la composition du Comité est contraire au droit parce qu'un des salariés est représenté par un cadre supérieur (art. 19 al. 3 *in fine* LCP) mais nullement parce que le mode

d'élection des représentants du personnel par les associations professionnelles et syndicales serait illégal. En effet, le TAF a pointé le doigt uniquement sur le conflit d'intérêts des cadres supérieurs et l'iniquité consistant à octroyer à leur association un représentant en qualité de délégué des assuré-e-s. A aucun moment, le mode d'élection, en particulier le fait que les assurés soient élus par les associations professionnelles et syndicales, n'a été mis en doute. La seule demande du TAF est en effet d'adapter la représentation des assuré-e-s en tenant compte du conflit d'intérêt des cadres supérieurs avec l'État-employeur.

De plus, le système d'élections proposé par le Conseil d'État est compliqué, chronophage et n'offre aucune garantie d'une meilleure représentativité du personnel. Bien au contraire, les risques de voir des personnes peu qualifiées accéder au comité augmentent drastiquement. Or, la notion de parité voulue par l'art. 51 LPP implique une parité de compétences avant tout. Acquérir des compétences dans le domaine de la prévoyance professionnelle demande un engagement certain, la capacité de questionner ce que l'on ne comprend pas, d'oser affirmer un désaccord éventuel, etc. Dans son projet, le Conseil d'État ne vise qu'à assurer une représentation numériquement correcte des différents secteurs de l'État ce qui n'est pas là le but de la parité telle que prévue par la loi, la doctrine et la jurisprudence.

D'ailleurs, il ressort que le Conseil d'État, poursuivant son interprétation littérale de l'art. 51 LPP, évite soigneusement l'analyse des pratiques en vigueur dans les différentes caisses publiques. Des différents acteurs consultés par nos soins, les autorités de surveillance veulent s'assurer en priorité du bon fonctionnement des conseils de fondation et par-dessus tout, du respect voulu par le législateur d'un fonctionnement réellement paritaire de ces instances. Les autorités de surveillance laissent ainsi une grande marge de manœuvres aux cantons pour décider du moyen de désignation le mieux adapté à la réalité de l'instance concernée.

Par conséquent, la FEDE conteste avec la plus grande fermeté le changement des règles de désignation des délégué-e-s des assuré-e-s parce qu'il affaiblit notablement la recherche de compétences nécessaires à l'occupation des sièges au comité de la caisse. D'ailleurs, une telle modification législative fait fi du travail et de la loyauté montrée par la FEDE au long des années et en particulier, son engagement dans la campagne pour faire accepter au personnel la révision du plan de prévoyance. Le Conseil d'État fait en ce sens fi du partenariat social créé à ce jour et ayant fait ces preuves, avec cette proposition législative, en cherchant à prendre le contrôle de la gestion de la caisse au dépend des intérêts des assuré-e-s. Avec ce projet de modification, il est certain qu'une révision du plan de retraite, avec des péjorations importantes pour le personnel, serait refusé par une majorité du personnel.

Ainsi, en résumé, la nouvelle mouture de l'art. 19 al. 3 LCP n'emporte pas la conviction. Elle paraît premièrement illégale mais en plus défavorable aux salariés qui doivent enfin pouvoir compter sur une représentation paritaire au Comité. Le but même de la révision de la loi étant de rendre effectivement cette parité, il serait tout à fait aberrant d'adopter ladite disposition telle que proposée puisqu'elle revient à créer une autre inégalité, voire d'autres inégalités.

### **3. Remarques ad art. 19 al. 3 et 4 : institutions externes**

La FEDE ne voit pas pourquoi seuls les assurés des institutions externes auraient droit à un siège au comité de la caisse. En effet, l'égalité de traitement, prévue à l'art. 8 al. 1 Cst signifie que d'une part, la loi doit être appliquée de manière égale à toutes situations similaires par l'autorité. D'autre part, ce principe implique que lorsque l'autorité législative adopte une loi, elle ne peut pas établir des distinctions non justifiées, ni omettre d'établir les distinctions qui s'imposent. Sur quelle distinction s'appuie le Conseil d'État pour refuser aux communes et aux institutions externes d'avoir un siège du côté employeur ? Lors de la révision du plan en 2019, ce sont tout de même des exécutifs communaux qui ont dû expliquer aux citoyen-en-s les conséquences pour les finances communales de cette révision.

Qu'ils aient leur mot à dire sur la gestion de la CPPEF serait la moindre des choses. L'égalité entre les employeurs affiliés devrait faire également partie de la présente révision.

#### **4. Remarques ad art. 19 al. 4**

La FEDE constate avec étonnement que, alors même que le but de la modification de la loi est de supprimer une inégalité, cette modification en crée de nouvelles.

En effet, pour quelle raison seule l'Association des cadres supérieurs et magistrats de l'Etat de Fribourg peut désigner son représentant ? Cela va à l'encontre même du principe d'égalité puisqu'une telle disposition octroie un privilège à une association, sans qu'aucun motif ne justifie un tel privilège. En particulier, cela va à l'encontre d'une représentativité de toutes les fonctions au sein de l'Etat. De plus, ce même droit est, selon la nouvelle mouture de la loi, déniée aux associations représentant le personnel.

Par ailleurs, le mode d'élection des représentants de l'employeur n'est pas prévu par la loi, au contraire de celui des salariés qui doit être fixé par « voie réglementaire ». À nouveau, sous cet angle, la modification de loi telle que proposée est tout à fait surprenante.

#### **5. Conclusions et remarques finales**

Au vu des éléments exposés ci-dessus la FEDE demande :

- a. La modification de l'art. 19 al. 3 avec le texte suivant :  
« Les personnes salariées sont représentées au conseil d'administration par sept membres au plus, dont au moins un est élu par le SSP et quatre par la FEDE. »
- b. La suppression de la phrase « Le conseil d'administration définit par voie réglementaire les modalités de leur désignation » à l'art. 19 al. 3 ;
- c. L'ajout, à l'art. 19 al. 4 let. c « cinq personnes au plus, dont nécessairement un représentant des institutions externes » ;
- d. Rajouter un al. 5 à l'art. 19 avec la teneur suivante :  
« La FEDE et le SSP-Fribourg organisent l'élection des représentants des personnes salariées en tenant compte des diverses catégories de personnes salariées et des institutions externes. Trois des membres représentant les personnes salariées au moins doivent être assurées de la Caisse. »

À toutes fins utiles, la FEDE tient à souligner qu'il est primordial que la nouvelle loi qui sera adoptée permette, enfin, de mettre à néant toute inégalité. Il n'est donc pas question d'en créer de nouvelles. À ce sujet, si la nouvelle loi venait à ne pas supprimer les inégalités constatées, respectivement à en créer puisque, comme souligné dans la présente contribution, la nouvelle loi telle que proposée est contraire à l'égalité de traitement à plusieurs égards, la FEDE ne manquera pas de mettre en œuvre toutes les démarches utiles à sa disposition.

Notamment, sera introduit un référendum qui entraînera la mise en œuvre d'une votation populaire. Un recours pourrait en outre être déposé après cette votation. Il va ainsi de soi que le temps qui s'écoulera jusqu'à la fin d'une telle procédure ne permettra pas de régulariser le fonctionnement de la CPPEF dans le délai imparti par l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) au 30 septembre 2023 pour l'entrée en vigueur de la LCP dans sa nouvelle mouture et se posera alors la question d'une éventuelle dénonciation auprès de cette Autorité, laquelle se chargera alors de mettre sous tutelle la CPPEF.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller d'Etat, Directeur, à l'assurance de notre considération.

Pour le bureau de la FEDE  
Le Président



Bernard Fragnière