

N° 8514²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° du Code de la sécurité sociale ;**
- 2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois**

* * *

AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS

(28.4.2025)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier le Code de la sécurité sociale et, par symétrie, la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, afin de mettre les législations afférentes en conformité avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 2024¹ qui confirme l'inconstitutionnalité du traitement inégal entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée, suivant qu'ils cumulent cette pension avec les revenus d'une activité professionnelle salariée ou non salariée.

Il tend à supprimer cette différence de traitement puisque cette dernière – résultant des articles 184, alinéas 4 et 5, et 226 du Code de la sécurité sociale – a été jugée non conforme à l'article 15, paragraphe 1^{er} de la Constitution (ancien article 10 bis) qui pose le principe de l'égalité devant la loi.

Au regard de l'importance du projet de loi sous avis et de ses répercussions sur les entreprises luxembourgeoises, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers jugent utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

*

EN BREF

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se félicitent du présent projet de loi qui, à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 2024², apporte de la sécurité juridique en introduisant dans le Code de la sécurité sociale une règle anti-cumul unique en cas de cumul d'une pension de vieillesse anticipée avec une activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou indépendante.

Elles soulignent que l'actuelle discrimination³ à laquelle le projet de loi entend mettre fin avait d'ailleurs été mise en lumière par elles dès 2021, à l'occasion de la publication d'une série de six propositions visant à (re)valoriser le statut de l'indépendant⁴.

1 Arrêt de la Cour constitutionnelle – Arrêt n° 00191 du 1^{er} mars 2024.

2 Arrêt de la Cour constitutionnelle – Arrêt n° 00191 du 1^{er} mars 2024.

3 résultant des articles 184, alinéas 4 et 5, et 226 du Code de la sécurité sociale.

4 Proposition des deux chambres professionnelles relative à la valorisation du statut de l'indépendant à travers une meilleure protection sociale qui se décline en six mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié disponible ici

La prise d'effet des nouvelles dispositions législatives est prévue rétroactivement au 9 mars 2024 (soit le lendemain de la publication de l'arrêt constitutionnel)⁵, ce que les deux chambres professionnelles saluent également.

Après consultation de leurs ressortissants, les deux chambres professionnelles approuvent le projet de loi sous avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Quant à la mise en place d'une règle anti-cumul unique (article 1^{er} du Projet)

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à commenter particulièrement les dispositions du Projet qui modifient le Code de la sécurité sociale (CSS) qui prévoient les règles actuelles suivantes :

- la pension de vieillesse anticipée est due sans aucune réduction si l'activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou non salariée, ne dépasse pas un revenu qui, réparti sur une année civile, correspond à 1/3 du salaire social minimum (SSM) par mois (« activité insignifiante ») ;
- par contre, **en cas de dépassement du 1/3 du SSM, des règles anti-cumul distinctes s'appliquent** suivant lesquelles :
 - la pension de vieillesse anticipée est **systématiquement refusée ou retirée** (sans aucune possibilité de réduction) lorsque ce revenu accessoire provient d'une activité non salariée (article 184, alinéa 5 CSS) ;
 - alors que la pension de vieillesse anticipée est **simplement réduite** lorsque ce revenu provient d'une activité salariée et ne dépasse pas, ensemble avec la pension, un plafond correspondant à la moyenne des cinq salaires ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance (article 184, alinéa 4 et article 226 CSS). Ce n'est qu'en cas de dépassement de ce plafond que la pension de vieillesse anticipée est refusée ou retirée.

Après analyse de l'article 184, alinéas 4 et 5 et de l'article 226 du Code de la sécurité sociale précités, la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt rendu le 1^{er} mars 2024, est venue à la conclusion qu'il existe « *un traitement inégal et discriminatoire⁶ entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui exercent une activité accessoire salariée et ceux qui exercent une telle activité non salariée, dans la mesure où le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée poursuivant une activité accessoire non salariée encourt immédiatement le refus ou le retrait de la pension de vieillesse anticipée en cas de dépassement du premier seuil, la réduction de la pension de vieillesse anticipée n'étant pas prévue dans son chef⁷ lorsque les revenus accessoires provenant d'une activité non salariée se situent entre les deux limites [à savoir le 1/3 du SSM par mois et la moyenne des 5 salaires ou revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance]* ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont immédiatement salué la teneur de cet arrêt, rappelant qu'elles avaient déjà mis en lumière cette différence de traitement non justifiée en juillet 2021, à l'occasion de la publication d'une proposition relative à la valorisation du statut de

⁵ Cf. article 17 du Projet.

⁶ Texte souligné par les deux chambres professionnelles.

⁷ Texte souligné par les deux chambres professionnelles.

l'indépendant⁸, ayant inspiré par la suite le dépôt de la proposition de loi n° 7922⁹ en décembre 2021 à laquelle l'exposé des motifs du Projet fait référence¹⁰.

A présent, les deux chambres professionnelles se félicitent de la sécurité juridique apportée par le Projet sous avis qui :

- **modifie les articles non conformes dans le Code de la sécurité sociale et, par parallélisme, dans la loi modifiée du 3 août 1998** instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;
- **et dispose que la future loi produira ses effets au 9 mars 2024**, soit le lendemain de la publication de l'arrêt constitutionnel¹¹.

2. Quant aux autres dispositions du Projet

a) *Début de la pension de vieillesse* (art. 2 du Projet modifiant l'art. 185 al 4 CSS)

Dans le prolongement des modifications opérées par l'article 1^{er} du Projet, l'article 2 du Projet ajuste les dispositions prévoyant le début de la pension en fonction de l'activité poursuivie en parallèle (salariée et non salariée), en faisant expressément référence à la notion d'activité professionnelle insignifiante (c'est-à-dire ne dépassant pas 1/3 du SSM).

Ainsi, il ressort de la future version de l'article 185, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale que :

*« La pension de vieillesse prévue à l'article 184 ne commence à courir qu'à partir du jour suivant l'expiration du droit de l'assuré à son revenu professionnel. Toutefois, lorsque l'assuré continue à exercer une activité salariée **professionnelle autre qu'insignifiante**, la pension prend cours le premier jour du mois suivant celui de la demande, mais au plus tôt à partir du mois au cours duquel la **rémunération le revenu professionnel** est inférieure au plafond prévu à l'article 226. »*

Selon les explications fournies par les auteurs, dans le commentaire des articles, *« Le texte [reproduit in extenso ci-dessus] est rédigé de manière à clarifier la responsabilité du futur bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée souhaitant poursuivre son activité professionnelle, en l'obligeant à pendre contact soit avec son employeur, en cas d'emploi salarié, soit d'effectuer lui-même les démarches administratives auprès du Centre commun de la sécurité sociale afin de signaler le revenu prévisionnel à gagner après le début de la pension de vieillesse, en cas d'activité non salariée, afin de manifester positivement son choix et de ne pas subir passivement des démarches de récupération de montants éventuellement non-dus par la Caisse nationale d'assurance pension a posteriori. »*¹²

Les deux chambres professionnelles accueillent favorablement cette clarification de la responsabilité personnelle spécialement à l'égard du futur bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée souhaitant poursuivre son activité professionnelle non salariée (ce qui souligne le caractère indépendant de ce dernier). Les chambres professionnelles estiment néanmoins que les détails des démarches administratives lui incombant devraient être clairement décrites sur les sites web respectifs du CCSS et du guichet.lu.

8 Proposition des deux chambres professionnelles relative à la valorisation du statut de l'indépendant à travers une meilleure protection sociale qui se décline en six mesures en vue d'aligner la protection sociale de l'indépendant sur celle du salarié disponible ici

9 Il s'agit de la proposition de loi n° 7922 portant modification du Livre III du Code de la sécurité sociale, déposée à la Chambre des députés par les députés Laurent Mosar et Marc Spautz.

10 Cf. exposé des motifs du Projet, spécialement, page 1 : *« L'attention avait déjà été attirée sur cette inégalité avant qu'un litige ne soit porté devant la Cour constitutionnelle et le redressement de la différence de traitement faisait l'objet d'une proposition de loi n°7922¹¹, déposée le 2 décembre 2021 par les députés Laurent Mosar et Marc Spautz, visant à éliminer les distinctions entre salariés et non salariés dans le traitement de la situation, perçue comme comparable, de la poursuite d'une activité professionnelle parallèlement au bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée. »*

11 Cf. article 17 du Projet et commentaire de l'article 17, ainsi que l'exposé des motifs du Projet dans lequel les auteurs indiquent que *« suite à l'arrêt du 1^{er} mars 2024, les articles jugés contraires à la Constitution n'ont plus été appliqués par la Caisse nationale d'assurance pension »*.

12 Texte souligné par les deux chambres professionnelles.

b) Possibilité de recouvrement forcé
(art. 5 du Projet modifiant l'art. 211 CSS)

Le Projet sous avis introduit également de nouvelles dispositions pour régler l'hypothèse d'une restitution en cas de versements indus de pension de vieillesse en **permettant à la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) de recourir au recouvrement forcé de ces créances**¹³.

Sous le commentaire des articles, les auteurs précisent que :

- la CNAP bénéficiera ainsi d'un moyen identique à celui dont disposent déjà le Centre commun de la sécurité sociale et la Caisse pour l'avenir des enfants ;
- ces dispositions sont justifiées *« compte tenu du volume important de cas de trop-payés, comportant en outre des montants importants du chef des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui maintiennent une activité professionnelle non salariée et dont le revenu professionnel ne pourra être déterminé par le Centre commun de la sécurité sociale qu'avec un effet rétroactif considérable »* ;
- *« le titre exécutoire aura l'avantage supplémentaire de servir de titre pour le recouvrement dans d'autres pays européens par une institution étrangère, sans passer par une juridiction à l'étranger »*.

Ces modifications n'appellent pas de commentaires de la part des deux chambres professionnelles.

c) Méthode de recalcul des pensions en cas d'augmentation des revenus professionnels (art.12 du Projet modifiant l'art. 230 CSS)

Alors que les méthodes de recalcul de la pension¹⁴ en cas d'augmentation des revenus professionnels varient actuellement selon que les revenus proviennent d'une activité salariée ou non salariée, l'article 12 du Projet vise à les reformuler compte tenu de l'élimination de toute différence de traitement entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée suivant qu'ils maintiennent une activité salariée et non salariée autre qu'insignifiante.

Néanmoins, il ressort des explications fournies par les auteurs sous le commentaire des articles¹⁵ que :

- le dispositif actuel applicable aux bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui perçoivent un salaire (déclarés par l'employeur selon une cadence mensuelle) ne peut pas être appliqué pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui perçoivent un revenu provenant d'une activité non salariée (ces revenus étant communiqués par l'Administration des contributions directes au Centre commun de la sécurité sociale avec un effet rétroactif, suite à l'établissement du décompte définitif d'impôts relatif à l'exercice en question) ;
- la méthodologie à appliquer aux revenus d'une activité non salariée se distingue de celle applicable aux revenus d'une activité salariée, par une prise d'effet qui n'a pas lieu à un instant précis (à savoir le 1^{er} mai¹⁶ de l'année du recalcul) mais lorsque le revenu qui sert à la détermination de l'assiette cotisable change, sur base des revenus communiqués à l'Administration des contributions directes.

Ces modifications n'appellent pas de commentaires de la part des deux chambres professionnelles.

*

13 L'article 5 du Projet prévoit d'insérer, après l'article 211 alinéa 5, du Code de la sécurité sociale, un alinéa 6 nouveau prenant la teneur suivante : « La Caisse nationale d'assurance pension peut recourir au recouvrement forcé des créances au moyen d'une contrainte rendue exécutoire par le président du conseil d'administration et notifiée au débiteur par lettre recommandée. L'exécution du titre est poursuivie par voie d'huissier conformément au Nouveau Code de procédure civile. Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. »

14 Sont visées la pension de vieillesse anticipée, la pension d'invalidité et la pension de survie.

15 Cf. page 12 du Projet.

16 Il est prévu que le recalcul de la pension relative aux salaires de l'année précédente a lieu le premier jour du mois de mai, au lieu du mois d'avril actuellement.

CONCERNANT LA FICHE FINANCIERE

Le Projet sous avis est accompagné d'une fiche financière¹⁷ dont la justification est annoncée par la phrase introductive suivante :

« Le présent projet de loi peut engendrer des changements de comportement des assurés, ayant des implications financières pour la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) et/ou pour le budget de l'État. Trois cas de figure ont été identifiés : (...) ».

Alors que le Projet sous avis vise à mettre fin à une discrimination, jugée anticonstitutionnelle, au profit d'une catégorie d'assurés qui ont été privés de droits auxquels ils auraient dû prétendre dès l'origine, les deux chambres professionnelles considèrent que le commentaire suivant lequel « *Le présent projet de loi peut engendrer des changements de comportement des assurés* » constitue un jugement de valeur qui n'a absolument pas sa place dans le Projet sous avis.

En tout état de cause, elles émettent des réserves quant à la pertinence des hypothèses développées (dans les trois cas de figure¹⁸), à savoir :

- « l'hypothèse que **50%** des personnes éligibles **feront effectivement** valoir leurs droits à une pension de vieillesse anticipée **et réduiront le volume de leur activité professionnelle non salariée** afin que le seuil au-delà duquel leur pension serait réduite ne soit pas dépassé » (pour les cas de figure 1 et 2) :
- « l'hypothèse que par ailleurs ces nouveaux pensionnés **pourraient décider de réduire leur activité professionnelle** » (pour le cas de figure 1) :
- « hypothèse que **le taux** des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui cumulent leur pension avec une activité professionnelle **non salariée** significative **est identique au taux** des bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui cumulent leur pension avec une activité professionnelle **salariée** significative » (pour le cas de figure 3).

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent le projet de loi sous avis.

¹⁷ Il en ressort en conclusion que le Projet sous avis engendrerait une augmentation des dépenses de la CNAP de l'ordre de 5 900 000 EUR par année qui serait partiellement compensée par une augmentation des recettes de cotisations de l'ordre de 3 900 000 EUR par année (dont 1 300 000 EUR à charge de l'État).

¹⁸ Les trois cas de figure sont :

- 1) Certains assurés-cotisants exerçant une activité professionnelle non salariée au Luxembourg, qui remplissent les conditions d'âge et de stage pour l'octroi d'une pension de vieillesse anticipée mais qui actuellement verraient leur demande être refusée (article 184, alinéa 5 du Code de la sécurité sociale (CSS)), pourraient faire valoir leurs droits à une pension de vieillesse anticipée tout en maintenant ou réduisant leur activité.
- 2) Certains anciens assurés-cotisants (« assurés latents ») exerçant une activité professionnelle non salariée à l'étranger, qui remplissent les conditions d'âge et de stage pour l'octroi d'une pension de vieillesse anticipée au Luxembourg mais qui actuellement verraient leur demande être refusée (article 184, alinéa 5 du CSS), pourraient faire valoir leurs droits à une pension de vieillesse anticipée au Luxembourg tout en maintenant ou réduisant leur activité à l'étranger.
- 3) Certains bénéficiaires d'une pension de vieillesse ou d'une pension d'invalidité dont le début du droit est antérieur au 1er janvier 2013, pourraient combiner leur pension avec une activité professionnelle non salariée autre qu'insignifiante (dépassant un tiers du salaire social minimum) au Luxembourg.

