

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'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois**

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 19 mars 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 12 mai 2025.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 14 mai 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier le Code de la sécurité sociale et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois afin de supprimer une inégalité de traitement entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée, selon qu'ils exercent une activité professionnelle salariée ou non salariée. Cette inégalité de traitement a été jugée non conforme aux exigences de l'ancien article 10*bis*, nouvel article 15, de la Constitution, par la Cour constitutionnelle en date du 1^{er} mars 2024¹.

Sous le régime actuel, les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée qui exercent une activité non salariée encourent le retrait ou le refus de leur pension si leur revenu, réparti sur une année civile, dépasse par mois un tiers du salaire social minimum, ce qui la qualifie d'activité autre qu'insignifiante, sans pouvoir bénéficier d'une réduction de la pension de

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 191 du 1^{er} mars 2024 (Mém. A n° 87 du 8 mars 2024).

vieillesse anticipée, comme c'est le cas pour ceux qui exercent une activité salariée autre qu'insignifiante.

La réforme projetée tient compte de l'arrêt précité en intégrant dans le Code de la sécurité sociale une disposition pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité non salariée autre qu'insignifiante qui est identique à celle en vigueur pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité salariée autre qu'insignifiante.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1°

Dans un souci de cohérence interne de l'article 184, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État recommande d'insérer le mot « professionnelle » entre les mots « activité » et « insignifiante ».

À la lecture de l'article 184, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État comprend que les auteurs tiennent à conserver l'esprit de l'ancienne disposition qui visait audit alinéa l'activité « salariée » du bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée en modifiant le libellé pour les activités exercées pour le compte d'autrui et en y insérant l'activité exercée pour son propre compte au sens de l'article 180, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale, qui vise le revenu professionnel retiré d'une activité exercée à titre personnel au sens de l'article 171, sous 2), du code précité.

Le Conseil d'État recommande dès lors, pour une meilleure lisibilité du texte, de maintenir la référence à l'alinéa 2 de l'article 180.

Point 2°

Le point sous examen vise à modifier l'article 184, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale en vue de lui donner la teneur suivante :

« Si l'activité professionnelle autre qu'insignifiante dépasse les limites prévues à l'alinéa qui précède, les dispositions de réduction prévues à l'article 226 sont applicables. Lorsque le revenu professionnel dépasse le plafond y prévu, la pension est refusée ou retirée. »

Le Conseil d'État relève que les mots « autre qu'insignifiante » sont superfétatoires en l'espèce et sont à supprimer. En effet, il relève de l'évidence que toute activité autre qu'insignifiante dépasse les limites prévues à l'article 184, alinéa 3.

Point 3°

Sans observation.

Articles 2 à 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen vise à supprimer, à l'article 220 du Code de la sécurité sociale, les mots « salaires, traitements ou » pour ne retenir que le seul mot « revenus ». Afin d'éviter toute confusion quant à la nature des revenus visés et, dans un souci de cohérence interne de l'article 220, il est recommandé de compléter à l'article 220, alinéas 1^{er} (lors de sa deuxième occurrence), 4 et 7, ce mot par le mot « cotisables ».

Articles 9 à 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous examen vise à modifier l'article 230 du Code de la sécurité sociale.

À l'article 230, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État demande, dans un souci de cohérence interne par rapport à l'article 230, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, de remplacer le mot « professionnelle » par le mot « salariée ».

Article 13

Points 1° et 2°

Il est renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, points 1° et 2°, du projet de loi sous avis.

Par ailleurs, concernant le point 2, le Conseil d'État constate que les auteurs ont omis de remplacer à la deuxième phrase de l'article 12, alinéa 4, de la loi précitée du 3 août 1998, les mots « la rémunération » par les mots « le revenu professionnel ». Partant, le point sous examen est à reformuler comme suit :

« 2° L'alinéa 4 est modifié comme suit :

a) À la première phrase, les mots « salariée au sens de l'article 171 du Code de la sécurité sociale » sont remplacés par les mots « professionnelle autre qu'insignifiante » ;

b) À la deuxième phrase, les mots « la rémunération » sont remplacés par les mots « le revenu professionnel » ; ».

Points 3° et 4°

Sans observation.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Article 16

L'article sous examen vise à modifier l'article 53 de la loi précitée du 3 août 1998.

À la lecture de l'article 53, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 3 août 1998, le Conseil d'État constate que les auteurs ne procèdent pas à une modification de la date de la prise d'effet à laquelle aura lieu le recalcul, à savoir le 1^{er} avril, et ce contrairement à ce qui est prévu pour l'article 230, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, où cette date a été reportée au 1^{er} mai.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'article 53, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, le Conseil d'État renvoie à l'observation formulée à l'égard de l'article 12 concernant le remplacement du mot « professionnelle » par le mot « salariée ».

Article 17

L'article sous revue vise à conférer un effet rétroactif au projet de loi sous avis à la date de la prise d'effet de la décision de la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, qu'il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée ». Le Conseil d'État estime que le dispositif sous examen répond à ces exigences, de sorte qu'il peut marquer son accord avec l'effet rétroactif.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés.

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi des tournures telles que « à l'alinéa précédent » ou « aux alinéas qui précèdent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro des alinéas en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 1^{er}

Au point 1°, à l'article 184, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur proposée, il est signalé qu'il y a lieu d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg » lorsqu'on se réfère au pays. Cette observation vaut également pour l'article 13, point 1°, à l'article 12, alinéa 3, première phrase, dans sa teneur proposée.

Au point 3°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il convient de remplacer le mot « abrogé » par le mot « supprimé ». Cette observation vaut également pour l'article 13, point 3°.

Article 2

À la phrase liminaire, la virgule après les mots « du même code » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 9, phrase liminaire.

Article 4

Il faut insérer les mots « première phrase, » après les mots « alinéa 2, ».

Article 5

À l'article 211, alinéa 6, troisième phrase, à insérer, la virgule après les mots « donne lieu » est à omettre.

Article 6

Il convient d'insérer les mots « alinéa 1^{er}, » après ceux de « À l'article 214, » et les mots « première phrase, » après ceux « point 1), ».

Article 7

Le Conseil d'État suggère de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 7.** À l'article 215, première et deuxième phrases, du même code, les mots « salaires, traitements ou » sont supprimés. »

Article 8

L'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 8.** À l'article 220 du même code, les mots « salaires, traitements ou » sont supprimés. »

Subsidiairement, aux points 2°, 3° et 4°, il y a lieu d'insérer les mots « première phrase, » respectivement après les mots « À l'alinéa 2, », « À l'alinéa 4, » et « À l'alinéa 7, ».

Article 9

Aux points 1° et 2°, il convient d'insérer les mots « première phrase, » respectivement après les mots « Au point 1), » et les mots « Au point 3), ».

Article 10

Il faut insérer les mots « première phrase, » après les mots « alinéa 6, ».

Article 11

Dans un souci d'écartier toute ambiguïté, le point 1°, lettres a) et b), est à reformuler de la manière suivante :

a) Les mots « salaires, traitements » après les mots « d'une pension d'invalidité avec des » sont remplacés par les mots « revenus professionnels » ;

b) Les mots « salaires, traitements ou » après les mots « à la moyenne des cinq » sont supprimés ; ».

Au point 1°, lettre b), il faut remplacer le point final par un point-virgule.

Au point 2°, il y a lieu d'insérer les mots « deuxième phrase, » après les mots « À l'alinéa 2, ».

Article 12

À l'article 230, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, première et deuxième phrases, dans sa teneur proposée, il est relevé que les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent. Partant, il faut écrire « 25 pour cent » et « 10 pour cent ». Cette observation vaut également pour l'article 16, à l'article 53, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, première et deuxième phrases, dans sa teneur proposée.

À l'article 230, paragraphe 4, première phrase, dans sa teneur proposée, il est signalé que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 16, à l'article 53, paragraphe 4, première phrase, dans sa teneur proposée.

À l'article 230, paragraphe 4, première et troisième phrases, dans sa teneur proposée, il faut remplacer les mots « caisse de pension » par les mots « Caisse nationale d'assurance pension ».

Article 13

Au point 2°, il y a lieu d'insérer les mots « première phrase, » après les mots « À l'alinéa 4, ».

Article 15

Il faut insérer les mots « , première phrase, » après les mots « À l'article 49 ».

Chapitre 3 (selon le Conseil d'État)

L'article 17 est à faire figurer sous un chapitre 3 nouveau intitulé « Dispositions finales ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 18 novembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch