



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 4879

Proposition de loi portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

Date de dépôt : 04-12-2001

Date de l'avis du Conseil d'État : 16-04-2002

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
04-12-2001	Déposé	4879/00	<u>3</u>
12-04-2002	Prise de position du Gouvernement - Dépêche du Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse au Ministre aux Relations avec le Parlement (12.4.2002)	4879/02	<u>10</u>
16-04-2002	4887/5 Projet de loi 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation ; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 por [...]	4879/01, 4887/05	<u>13</u>
30-05-2002	Rapport de commission(s) : Commission de la Santé et de la Sécurité sociale Rapporteur(s) : Monsieur Jean-Marie Halsdorf	4879/03, 4887/09	<u>26</u>

4879/00

## N° 4879

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

**PROPOSITION DE LOI**

**portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales**

\* \* \*

(Dépôt, M. Lucien Lux: le 4.12.2001)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	4
3) Commentaire de l'article.....	5

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

La présente proposition de loi a pour objet de faire bénéficier respectivement toutes les femmes et hommes à partir de l'âge de 65 ans d'un forfait d'éducation en raison de 75 Euros (soit 3025,49 francs) par mois et par enfant. Le forfait d'éducation est alloué à partir du 1er juillet 2002.

Lors des réunions de la table ronde sur le régime des pensions qui avaient lieu entre le 19 mai 2001 et le 16 juillet 2001, l'idée a été née d'introduire un forfait d'éducation de 3000.- francs par mois et par enfant pour les mères à partir de l'âge de 65 ans qui ne disposent pas de droits propres à une pension de vieillesse.

L'argument avancé par la majorité gouvernementale selon lequel le forfait d'éducation constituerait, pour les mères ne suivant pas d'occupation salariée, une contrepartie pour les „années bébés“ desquelles peuvent profiter les mères salariées, n'est guère fondé. En effet, rappelons à ce sujet l'origine des „années bébés“, introduites par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie:

*„(...) L'affiliation obligatoire de la mère ou du père au cours de l'année suivant la naissance d'un enfant avec paiement des cotisations à charge de l'Etat constitue une mesure pour pallier partiellement à l'interruption de la carrière d'assurance due à la naissance d'un enfant.“ (Exposé des motifs du projet de loi 3093 du 19 mars 1987)*

Il n'existe aucun doute que les „années bébés“ ont pour vocation de compenser des périodes d'interruption des carrières de l'assurance pension et sont à considérer comme une mesure faisant partie du domaine de la sécurité sociale et non de la politique familiale. Elles s'inscrivent dans le cadre d'une politique générale poursuivie depuis de nombreuses années, ayant comme objectif de constituer par le biais des périodes d'assurance effective et des périodes assimilées des carrières d'assurance complètes.

Par contre le forfait d'éducation tel que proposé par l'auteur de la présente proposition de loi se base sur la reconnaissance du travail éducatif de toute personne ayant éduqué un enfant, et ce indépendamment du fait d'avoir suivi une occupation salariée ou non. Le forfait éducation peut être demandé par le père ou la mère, il pourra être demandé par une mère ayant continué son activité professionnelle après la naissance de son enfant ou par un père ayant interrompu son activité professionnelle à la naissance de

son enfant. Le double engagement des pères et mères ayant combiné responsabilités familiale et professionnelle est ainsi récompensé dans un concept de politique familiale et sociale fondé sur le principe d'égalité des chances. Ajoutons qu'aux parents qui se décident pour la combinaison susdite, incombent, à côté de la charge de l'éducation des enfants, des frais considérables tenant à la garde des enfants dans des structures d'accueil.

L'éducation, depuis la naissance de l'enfant jusqu'à l'âge adulte, est un processus complexe de relations entre des facteurs d'influences externes, des comportements individuels conscients et inconscients. Les parents jouent un rôle primordial dans ce processus en répondant aux responsabilités éducatives qui leur sont attribuées. Force est de constater que les femmes assument encore une part importante de la charge parentale de l'éducation des enfants telles que garde, nourriture, entretien du ménage ou aide aux devoirs à domicile. Les différences du point de vue budget temps entre femmes suivant une occupation salariée et femmes ménagères ne sont pas significatives, d'après une étude y relative du CEPS/Instead. L'importance de la présence des pères commence à être reconnue de plus en plus surtout dans la première phase de vie des enfants où se met en place la base émotionnelle des enfants et où se développe chez l'enfant un système de valeurs et d'attitudes. L'important travail d'éducation fourni par les parents se verra complété ensuite par la formation scolaire et professionnelle des jeunes.

Or, les propositions de reconnaissance du travail éducatif telles que lancées par la majorité gouvernementale lors de la table ronde sur les pensions méritent des clarifications.

En effet, y ont été évoqués aussi bien un „élément de pension forfaitaire“ qu'une prime reconnaissant le travail au foyer et d'éducation des mères. D'autre part, une limitation de l'octroi du forfait d'éducation aux seules femmes qui ne disposent pas de droits propres à une pension de vieillesse et donc l'exclusion du bénéfice de ces mesures des femmes qui ont bénéficié des „années bébés“, avait été retenue.

Le risque de créer ainsi de nouvelles injustices a été relevé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2002. Elle avertit dans ce contexte qu'il „devra notamment être veillé à ne pas discriminer les mères qui ont continué à travailler, souvent à temps partiel et pour revenu modeste, pour réussir à joindre les deux bouts et qui tirent aujourd'hui de cette „carrière“ une pension modeste“.

L'auteur de la présente proposition de loi estime qu'il ne s'agit pas d'introduire un forfait pour femmes au ménage („Hausfrauenrente“). Le droit dérivé existant reconnaît doré et déjà le travail au foyer, tout en le limitant au couple hétérosexuel marié. La prime telle que préconisée au „Rentendesch“ aurait tout d'abord comme conséquence de cantonner les femmes dans le domaine familial sans leur construire des passerelles vers la vie active et, ensuite, de discriminer les hommes.

Cette conviction a été également manifestée par le Conseil National des Femmes du Luxembourg, organe indépendant qui regroupe des associations de tous les bords et qui s'investit depuis 1975 dans la défense et la promotion des intérêts des femmes dans une perspective d'égalité des chances. Dans un récent communiqué de presse, le CNFL a mis l'accent sur l'esprit d'égalité de traitement:

*„Se situant dans le domaine de la politique familiale, l'idée d'accorder une prime (...) aux femmes ayant eu des enfants doit être matérialisée dans l'esprit de la politique d'égalité. Le CNFL se prononce pour l'octroi du bénéfice d'une telle prime à toute mère (ou tout père), indépendamment du fait d'avoir également travaillé à l'extérieur du ménage.“* (Novembre 2001)

Rappelons qu'une des finalités de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, qui a instauré un congé parental duquel peuvent profiter les deux partenaires, était la réalisation de l'égalité des chances entre femmes et hommes. Cet esprit innovateur doit être poursuivi et exige une égalité de traitement quant à la reconnaissance du travail d'éducation, d'abord entre hommes et femmes, mais aussi entre les mères au foyer et les mères travailleuses.

Un concept global et cohérent de politique familiale inclut des éléments soutenant les familles au début de la constitution d'un ménage par le biais des allocations de naissance, des allocations familiales ou encore des allocations d'éducation. Par ailleurs, il se doit de promouvoir également le libre choix des femmes d'exercer une profession, par la mise à disposition de structures d'accueil, crèches ou foyers de jour suffisants, ou de s'adonner à titre exclusif à l'éducation des enfants. L'exemple des pays scandinaves relève qu'un taux de natalité élevé et un taux d'emploi féminin sans pareil dans l'Union Européenne peuvent parfaitement aller de pair. Un investissement soutenu dans les infrastructures de

garderie en est cependant une condition indispensable. L'octroi d'un forfait d'éducation, à titre de reconnaissance pour un travail d'éducation fourni, à toutes les mères au-dessus de 65 ans peut être considéré comme une suite chronologique dans le processus de soutien des familles avec enfants et plus particulièrement des femmes.

L'auteur de la présente proposition de loi estime que le forfait d'éducation en tant que mesure de politique familiale devra profiter à toutes les mères et tous les pères afin d'honorer leur travail d'éducation dans l'intérêt de la société.

Une reconnaissance de la société s'impose en effet pour la transmission aux jeunes de toutes les connaissances, compétences et valeurs dont ils ont besoin pour bien s'insérer dans la vie sociale et – à titre subsidiaire – pour la continuation du bon fonctionnement de notre régime de sécurité sociale. La pérennité de notre système d'assurances sociales qui se base sur la répartition, est conditionnée par la solidarité entre les générations. Elle ne peut être garantie que par un nombre stable d'assurés futurs.

Lors du colloque „Parité Professionnelle-Parité Parentale“ du 11 janvier 2001 à Luxembourg, Madame Lena Sommestad, directrice de l'Institut suédois des Etudes prospectives affirmait dans son discours „Gender-Equality – a major economic challenge for Europe“:

*„(...) we must fight ageing society by policies that promote gender equality and that encourage men to enter, on equal terms with women, the economic sphere of reproduction ... we must challenge the widespread assumption that households and families are primarily units of consumption. We should argue that households are also productive units, that supply the most important input into our economy: human capital and that this demands large temporal and financial resources ... we must intensify our efforts to involve men in the sphere of reproduction (...).*

*(...) when economists and politicians talk about the threat of population ageing, they prefer to discuss strategies that are limited to the labour market such as a postponement of the age of retirement or investments in life-long learning ... few want to deal with the indisputable fact that the supply of labour power depends, in the end, on women's unpaid labour in the sphere of reproduction and that therefore gender relations matters to the macro economy.“*

En effet, il importe de faire un choix entre d'une part une société qui se dirige vers une division entre les mères au foyer et celles au travail et d'autre part un système innovateur reposant sur l'égalité et la justice sociale. Cette dimension est largement plus importante que l'aspect financier des mesures proposées.

\*

En vertu de l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la présente proposition de loi doit être accompagnée d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles qu'elle est susceptible d'engendrer.

Les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour les années 2002 et suivantes doivent ainsi tenir compte de l'octroi du forfait d'éducation. Le coût y relatif ne peut pas être évalué exactement du fait que l'octroi du forfait d'éducation devra se faire sur demande des bénéficiaires. En considération du nombre de femmes susceptibles d'en profiter (entre 35.000-38.000 femmes au-dessus de 65 ans) et en tenant compte d'un nombre moyen de naissances par femme, variant entre 1,5 et 1,8, le coût s'élèvera approximativement à 25.000.000 euros pour l'exercice budgétaire 2002, sachant que le forfait sera alloué à partir du 1er juillet 2002.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Article unique.**– La loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales est modifiée comme suit à partir du 1er juillet 2002:

1. Au chapitre 1er concernant le champ d'application de la loi, sont rajoutés les articles suivants:

**„Art. 5.** Il est créé un forfait d'éducation qui est accordé aux personnes remplissant les conditions prévues par la présente loi.“

**„Art. 6.** Peut prétendre au forfait d'éducation celui des parents qui a dépassé l'âge de 65 ans et qui a élevé un ou plusieurs enfants légitimes. Le forfait d'éducation peut être réparti entre les parents, à condition que les demandes présentées par les deux parents n'excèdent pas le montant total du forfait d'éducation. A défaut d'accord entre les parents, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'est occupé principalement de l'éducation de l'enfant.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités de répartition du forfait d'éducation entre les parents.“

**„Art. 7.** Sont assimilés aux enfants légitimes au sens de la disposition qui précède:

- les enfants légitimés;
- les enfants naturels;
- les enfants adoptifs.“

**„Art. 8.** Le montant du forfait d'éducation est fixé à 75 euros par enfant et par mois.

Le montant ci-dessus correspond au nombre indice 590,84.“

**„Art. 9.** Les demandes en vue de l'octroi de l'allocation d'éducation sont à adresser à la caisse nationale des prestations familiales.

Les requérants sont tenus de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi du forfait d'éducation.

Les administrations et établissements publics, notamment les organismes de la sécurité sociale, sont tenus de fournir à la caisse nationale des prestations familiales les renseignements que celle-ci demande pour le contrôle des conditions et le calcul du forfait d'éducation.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités d'exécution du présent article.“

**„Art. 10.** Le forfait d'éducation est à charge du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.“

2. Par conséquent, la numérotation des articles subséquents de la même loi sera décalée de six unités.

3. L'article 6 (nouvel article 12) est complété comme suit:

„Il est créée une caisse nationale des prestations familiales qui a dans ses attributions la gestion des allocations familiales, des allocations de naissance, des allocations de maternité et du forfait d'éducation.“

\*

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

### *Article unique.*–

Afin d'honorer le travail respectivement des mères et des pères qui s'adonnent à l'éducation de leurs enfants, un forfait d'éducation d'un montant de 75 euros, soit de 3025,49 francs leur est attribué par mois et par enfant à partir de l'âge de 65 ans. A partir du 1er juillet 2002, les montants mensuels se chiffreront comme suit:

- montant du forfait d'éducation pour un enfant: 75 euros
- montant du forfait d'éducation pour 2 enfants: 150 euros
- montant du forfait d'éducation pour 3 enfants: 225 euros

et ainsi de suite.

Le forfait d'éducation a comme vocation de valoriser le travail d'éducation et non pas de pallier à l'interruption de la carrière de l'assurance pension. Ainsi, en sa qualité d'instrument de politique familiale et par référence aux allocations familiales, le forfait d'éducation n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu.

La Caisse nationale des prestations familiales aura une attribution supplémentaire, consistant à recevoir et à évaluer les demandes pour l'octroi du forfait d'éducation et d'en garantir le paiement.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4879/02

**N° 4879<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

**PROPOSITION DE LOI**

portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

\* \* \*

**PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT****DEPECHE DU MINISTRE DE LA  
FAMILLE, DE LA SOLIDARITE SOCIALE ET DE LA JEUNESSE  
AU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(12.4.2002)

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre courrier du 13 mars 2002 ainsi qu'à notre lettre du 27 mars dernier, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint la prise de position du Gouvernement concernant la proposition de loi No 4879 portant introduction d'un forfait d'éducation et modification de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la Caisse Nationale des Prestations Familiales (CNPF), avec prière de la continuer à Monsieur le Président de la Chambre des Députés. *Le Conseil de Gouvernement en a délibéré dans sa séance du 26 avril 2002 (sur base d'un avis que je lui avais présenté).*

Il échet de relever que la prestation proposée ne relève pas de la mission légale de la Caisse Nationale des Prestations Familiales qui consiste en effet à verser des prestations pour des enfants à charge. Or, en l'espèce il s'agit d'une prestation différée qui ressemble plus à l'allocation d'éducation (voir l'article 9 alinéa 1er de la proposition de loi). Cette nouvelle prestation ne serait pas limitée dans le temps contrairement à toutes les autres prestations familiales et il n'y a pas de mesures transitoires prévues à cet effet.

Par ailleurs, d'un point de vue purement formel, il est difficile actuellement de connaître les véritables intentions de l'auteur de la proposition de loi, notamment s'il voudra voir remplacer ou supprimer l'allocation d'éducation actuelle.

En ma qualité de Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, je ne saurais dès lors partager l'approche retenue par l'auteur de la proposition de loi No 4879 et recommande en conséquence de ne pas prendre en considération ladite proposition de loi. Le Gouvernement partage cette position.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments très distingués.

*La Ministre de la Famille,  
de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse,*  
Marie-José JACOBS

Service Central des Imprimés de l'Etat

4879/01, 4887/05

N<sup>os</sup> 4887<sup>5</sup>  
4879<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

# PROJET DE LOI

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;
2. portant création d'un forfait d'éducation;
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

# PROPOSITION DE LOI

portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

\* \* \*

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.4.2002)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 20 décembre 2001, le Conseil d'Etat fut saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles complété par le „sommaire exécutif“ de l'étude du Bureau International du Travail intitulée „Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“.

Le 14 janvier 2002, le Président de la Chambre des députés fit part au Président du Conseil d'Etat du souhait de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, exprimé dans sa séance du 10 janvier 2002, de voir évacuer ensemble avec le projet de loi susmentionné la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre par le député Lucien Lux en séance publique du 4 décembre 2001. Aussi invita-t-il le Conseil d'Etat à se prononcer dans le cadre de son avis sur le projet de loi également sur ladite proposition dont l'objet coïnciderait partiellement avec l'article III du texte proposé par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat entend suivre la Chambre des députés dans sa démarche et avisera donc, dans le cadre de son analyse du projet de loi, parallèlement la proposition de loi en question dont il avait été saisi par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 11 décembre 2001. Le texte de cette proposition était d'ailleurs accompagné d'un exposé des motifs et du commentaire de l'article unique.

Par courrier en date du 8 février 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, à la demande du ministre de la Sécurité sociale, intervenait auprès du Conseil d'Etat afin qu'il émette dans les meilleurs délais son avis sur le projet de loi en cause.

A noter que l'avis de la Chambre de travail fut communiqué au Conseil d'Etat le 21 février 2002, suivi, les 6 et 13 mars 2002, de l'envoi de l'avis de la Chambre d'agriculture, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de l'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers sur le projet de loi sous examen. L'avis de la Chambre des employés privés fut transmis au Conseil d'Etat le 9 avril 2002.

A l'heure d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'est toujours pas en possession de la prise de position gouvernementale, pourtant annoncée, sur la proposition de loi en lice.

\*

Le projet de loi a pour objet de traduire dans la législation sociale les conclusions de la table ronde sur les pensions ayant réuni entre avril et juillet 2001 les représentants du Gouvernement et des groupes politiques siégeant à la Chambre des députés ainsi que les délégués des syndicats et des employeurs. Les mesures se dégageant à partir de la déclaration finale du „Rentendësch“ consistent pour l'essentiel dans:

- 1) une augmentation des majorations proportionnelles de 3,9 pour cent;
- 2) l'introduction d'un complément de fin d'année dont le montant est fonction de la densité de la carrière d'assurance des bénéficiaires;
- 3) le relèvement des majorations forfaitaires de 11,6 pour cent;
- 4) une augmentation échelonnée de la pension suivant un paramètre d'âge et de carrière en faveur des assurés âgés de plus de 55 ans et justifiant d'une période d'assurance de 38 années au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 du code des assurances sociales;
- 5) la hausse de la pension minimum de 4,8 pour cent;
- 6) l'allègement des dispositions de non-cumul régissant les pensions de survie;
- 7) pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988, la mise en compte respective de forfaits d'éducation ou de périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du code des assurances sociales.

Schématiquement, le projet de loi sous revue s'articule autour de onze articles s'énonçant comme suit:

- *Article Ier*: Adaptation du régime général des pensions;
- *Article II*: Adaptation des régimes spéciaux de pension;
- *Article III*: Création d'un forfait d'éducation;
- *Article IV*: Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti;
- *Articles V à VIII*: Dispositions additionnelles:
  - Article V: Modifications des livres I et II du code des assurances sociales;
  - Article VI: Loi de coordination;
  - Article VII: Loi sur la préretraite;
  - Article VIII: Loi sur les cessions et saisies;
- *Articles IX à XI*: Dispositions transitoires et finales.

Force est de relever que l'intitulé du projet de loi sous avis ne traduit pas l'envergure de l'oeuvre de réforme entreprise. Aussi ne facilite-t-il pas le travail de recherche ultérieur des praticiens du droit. Dans un souci de transparence, le Conseil d'Etat propose de reformuler comme suit l'intitulé du projet en cause:

#### *„PROJET DE LOI*

- 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;*
- 2. portant création d'un forfait d'éducation;*
- 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti;*
- 4. modifiant les livres I et II du code des assurances sociales;*
- 5. modifiant la loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension;*
- 6. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite;*
- 7. modifiant la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes;*
- 8. modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie;*
- 9. modifiant la loi modifiée du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension.“*

Afin d'éviter de devoir employer dans les textes se référant à la future loi l'intitulé ainsi proposé qui est particulièrement long, le Conseil d'Etat fera une proposition de texte sous l'article XI (nouveau).

\*

Avant d'aborder l'examen des articles du projet de loi, le Conseil d'Etat émettra quelques considérations générales sur ledit projet qu'il complétera par une série d'observations portant plus précisément sur l'introduction d'un forfait d'éducation. Dans ce dernier contexte, l'article III du projet sera à rapprocher de la proposition de loi concernant le même sujet.

\*

### CONSIDERATIONS GENERALES

Selon les indications figurant à l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, les dépenses pour le régime général d'assurance pension générées par les mesures proposées sont, au nombre 603,15 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, estimées à 163,6 millions d'euros par année entière. L'impact de cette augmentation du coût des prestations doit s'apprécier à la lumière de l'étude du BIT d'avril 2001 ayant pour objet l'„Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg“.

Pour ses projections, le BIT s'était basé sur deux scénarios possibles. Le premier tablait sur un taux de croissance économique annuel de 4 pour cent. Le cas de figure moins favorable comptait avec un taux correspondant limité à 2 pour cent. Les répercussions des mesures de réforme projetées ne manqueront évidemment pas de déteindre sur l'équilibre financier du régime général à moyen et à long terme et les auteurs du projet de loi sous revue ne s'en sont pas cachés, comme le passage suivant tiré de l'exposé des motifs l'illustre à suffisance:

„En prenant comme base les deux scénarios de l'étude du BIT sur les pensions, il est évident qu'à court terme la situation financière du régime général des pensions n'imposera pas que le taux de cotisation soit augmenté au début de la prochaine période de couverture<sup>1</sup>. A moyen et à long terme par contre, l'augmentation des dépenses en prestations induites par la présente réforme aura pour conséquence que l'augmentation du taux de cotisation devra intervenir plus tôt que prévu dans l'étude du BIT, à savoir en 2027 au lieu de 2050 dans le cas du scénario 1, et en 2013 au lieu de 2020 dans le cas du scénario 2.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 9*)

L'approche des auteurs du projet de loi sous avis, poursuivant sur la lancée des participants à la table ronde, doit être rapprochée de l'orientation générale de l'étude du BIT ci-avant mentionnée. A cet égard une relecture – ne serait-ce que du chapitre 5 – *Analyse financière et actuarielle des options de réformes* – dudit document se révélera particulièrement instructive. Pour s'en convaincre, il devrait suffire de se reporter à l'extrait suivant tiré du „sommaire exécutif“ de l'étude commanditée par le Gouvernement:

„Il n'est pas recommandé de payer la „treizième pension“, ni d'augmenter les majorations forfaitaires de 10 pour cent, ni le taux de majoration de 1,78 pour cent à 1,90 pour cent. Ces mesures sont très coûteuses. Même sous les hypothèses du premier scénario, les dépenses ne pourraient plus être payées par les cotisations après 2020, et même 2016 dans le cas de la „treizième pension“. Par conséquent, le taux de cotisation devrait être augmenté ou bien les effets de ces mesures devraient être compensés plus tard par des réductions radicales dans les dépenses. Ces deux décisions seraient difficiles à expliquer politiquement. En suivant le même raisonnement, il n'est pas non plus recommandé de donner plus de poids aux cotisations proches de la retraite.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 28*)

Force est de constater que l'approche prudente du BIT, de même que ses conseils de modération, semblent avoir fait long feu. C'est d'autant plus remarquable qu'à cela s'ajoute une réforme parallèle apportant des améliorations ponctuelles aux régimes spéciaux de pension. Dans le cadre même du projet

<sup>1</sup> – débutant en 2006 (L. 23.5.1984/art. 238 CAS)

périodes: 1) 1985-1991; 2) 1992-1998; 3) 1999-2005;  
4) 2006-2012; 5) 2013-2019; 6) 2020-2026;  
7) 2027-2033; 8) 2024-2040; 9) 2041-2048.

de loi sous examen, l'on recherche d'ailleurs vainement une estimation du coût de ces dernières adaptations.

Dans les conditions données, l'accueil réservé par le Conseil d'Etat aux vellétés de réforme reste en l'espèce plutôt mitigé. Il ne faut en effet pas perdre de vue que tout renchérissement du régime de pension, et ce quel que soit le niveau des réserves accumulées, hypothèque l'avenir surtout des générations montantes. C'est encore rappeler un lieu commun que de répéter à l'instar du BIT que „le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique<sup>1</sup>, et ceci est encore plus vrai au Luxembourg qu'ailleurs. Cette vulnérabilité à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers. Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajoute aux besoins économiques, la plupart d'entre eux restent des pensionnés latents qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.“ (*Doc. parl. No 4887; sess. ord. 2001-2002, p. 27*)

Toujours est-il qu'il faut reconnaître aussi que les mesures d'amélioration des prestations prévues par le projet de loi sous avis ne manqueront pas d'atténuer les différences entre le régime général d'assurance pension et les régimes transitoires spéciaux du secteur public. En cela elles auront le mérite de marquer un pas en direction d'une plus grande convergence entre les régimes en concours.

Espérons cependant qu'aucun Gouvernement ne sera, à plus ou moins longue échéance, amené à revenir sur les améliorations en perspective et à faire des coupes sombres au niveau des prestations pour rétablir l'équilibre financier du régime qui reste toujours précaire. Aussi le Conseil d'Etat encourage-t-il les responsables politiques à ne pas négliger le volet des recettes du régime, à revoir dans les meilleurs délais l'arsenal juridique à l'effet d'obtenir un meilleur rendement de la réserve de la communauté des risques et à explorer de nouvelles pistes en matière de ressources de financement du système des pensions.

\*

## L'INTRODUCTION D'UN FORFAIT D'EDUCATION

A côté des mesures d'amélioration des prestations des régimes de pension et du revenu minimum garanti, le projet de loi comporte encore pour l'essentiel deux initiatives de valorisation du travail éducatif des parents:

- l'extension de la mise en compte des „baby-years“ aux enfants nés avant le 1er janvier 1988;
- l'introduction d'un forfait d'éducation de 75,82 euros par enfant au profit des intéressés ne pouvant bénéficier au titre de ce travail éducatif d'une rétribution au niveau de leur pension.

La proposition de loi sous avis tend à introduire un forfait d'éducation (de valeur sensiblement égale) accordé indistinctement à toutes les personnes visées, qu'elles aient ou non parallèlement bénéficié de la mise en compte de baby-years du fait de la naissance des mêmes enfants.

### 1. Les „baby-years“

#### a) *Historique*

La loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie innovait en introduisant dans la législation nationale la mise en compte, comme période effective d'assurance obligatoire, d'une année d'affiliation au profit du parent se consacrant à l'éducation d'un enfant et ayant à cette fin interrompu sa carrière d'assurance.

A cet effet, l'article 171, alinéa 1er prévoyait sous un point 7) qu'était retenue

„sur demande de l'intéressé, une période de douze mois dans le chef de l'un des parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'enfant soit né après le 31 décembre 1987, que l'intéressé ait été assuré au titre de l'article 171 pendant douze mois au cours des trente-six mois précédant celui

<sup>1</sup> Il faut admettre qu'à l'heure actuelle les prévisions s'annoncent plutôt favorables. En effet, d'après le programme de stabilité couvrant la période 2000-2004, présenté le 5 décembre 2001 et adopté par la Commission européenne le 15 janvier 2002, „la croissance soutenue du PIB en 2001, proche de 4% en termes réels, malgré le ralentissement de l'activité au niveau mondial, a permis un excédent d'environ 4% du PIB (taux supérieur à ce qui était prévu initialement). Ce solde devrait rester excédentaire (environ 3%) sur l'ensemble de la période couverte.“

de la naissance ou de l'adoption de l'enfant et que cette période ne se superpose pas avec une période couverte auprès d'un autre régime luxembourgeois ou étranger; cette période prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité; la demande est à présenter, sous peine de forclusion, dans le délai de vingt-quatre mois à partir de la naissance ou de l'adoption de l'enfant; en cas de présentation d'une demande par chacun des parents dans le délai, la mise en compte s'effectue en faveur de celui qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant;“.

Dès son introduction, la mesure en question fut diversement interprétée par les commentateurs:

- D'après l'exposé des motifs de la loi précitée du 27 juillet 1987, „si cette mesure en elle-même n'a probablement pas d'effet nataliste à court ou à moyen terme, elle constitue cependant un pas dans la direction d'un maintien des droits personnels du conjoint au foyer“.
- Pour le comité directeur de la Caisse de pension des employés privés, le point 7) de l'article 171, alinéa 1er du code des assurances sociales „vise manifestement, en dehors de son but social, un objectif familial de caractère nataliste. (Il) est à considérer conjointement avec la mesure prévue à l'article 172 4) qui prévoit la prise en compte, pour parfaire le stage, de périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de 6 ans accomplis“.
- De l'avis de la Chambre des employés privés, „l'introduction du „Baby-Year“ poursuit un but essentiellement de politique familiale. Tout en laissant à l'un des parents le choix de se consacrer entièrement à l'éducation d'un enfant pendant sa première année de vie, il maintient pendant ce temps la couverture de l'assurance pension ...“.

- Très explicite la prise de position de l'Inspection générale de la sécurité sociale sur le sujet:

„Un des problèmes cruciaux en matière d'assurance pension consiste dans la définition des droits à pension des personnes qui soit se consacrent à l'éducation de leurs enfants, soit s'occupent, dans le cadre du mariage, exclusivement aux travaux de ménage. Si, dans le passé, la protection sociale de la femme mariée en cas de décès de l'époux était principalement assurée par la pension de veuve, cette situation est en train de se transformer en raison de la modification fondamentale du comportement des femmes vis-à-vis de l'activité professionnelle. L'augmentation assez spectaculaire du taux d'activité féminin au cours des deux dernières décennies laisse présager que, dans l'avenir, la grande majorité des femmes auront exercé à un moment ou à un autre de leur vie active une activité professionnelle leur conférant une base pour des droits propres à pension. Cependant, la spécificité biologique de la femme par rapport à la procréation et l'insertion particulière dans la vie du travail qui en découle, font que les femmes disposent en général de carrières d'assurance incomplètes et de revenus cotisables moins élevés que les assurés masculins. Aussi est-il exclu, pour le moment, de fonder le droit à pension exclusivement sur des droits personnels, mais la pension de survie devra subsister à l'avenir, même si elle pourra revêtir un caractère subsidiaire.

L'introduction d'un „baby-year“ est un premier pas dans la direction de compenser l'interruption de la carrière d'assurance et la diminution des droits personnels qui en découle. Toutefois, il faut se rendre compte que, du point de vue nataliste, cette mesure n'aura en elle-même aucun effet mais qu'elle constitue uniquement une mesure d'appoint.“

- Dans son avis sur le projet de loi de l'époque, le Conseil d'Etat soulignait qu'„en assimilant le „baby-year“ à une activité professionnelle et en prenant en charge les cotisations de cette année d'affiliation, l'Etat reconnaît la valeur éducative, sociale, économique du travail d'éducation d'un enfant en bas âge. En même temps, cette mesure permet à l'un des parents de compenser, dans une première étape, au moins partiellement, l'interruption de la carrière d'assurance par la présence au foyer et la diminution des droits personnels qui en découle“.

A partir de ces observations se confirme le caractère ambivalent du „baby-year“. De par son inscription dans l'assurance pension, la mesure visée constitue manifestement un instrument propageant l'individualisation des droits en la matière. Il n'en reste pas moins qu'il est difficile d'en nier les aspects de politique familiale, sociale et économique sous-jacents. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît oiseux dans le présent contexte de s'appesantir outre mesure sur cette question non autrement conséquente sur les conclusions pratiques à en tirer.

Depuis 1987, la législation a profondément évolué:

- la période de couverture a été portée à 24 mois (*loi du 24 avril 1991*), voire 48 mois en cas de pluralité d'enfants (*loi du 27 juillet 1992*);

- le délai de forclusion de la demande a été aboli (*loi du 6 avril 1999*);
- le partage, entre parents, du bénéfice de la mesure a été introduit (*loi du 6 avril 1999*);
- la détermination de l'assiette cotisable a changé (*loi du 6 avril 1999*).

### **b) Projet de réforme**

Le bénéfice de la mesure inscrite à l'article 171, alinéa 1er sous 7), est étendu aux enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 1988, date d'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Conformément à l'article 220, alinéa 3 nouveau, est mise en compte comme assiette „la moyenne mensuelle des revenus cotisables portés en compte au titre de l'article 171 au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite des cotisations portées en compte au profit des intéressés à un autre titre. Cette moyenne ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie du 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984“.

Le montant minimum précité correspond en gros à une assiette cotisable s'élevant à 1,5 fois le salaire social minimum. La mise en compte génère au niveau du calcul ultérieur de la pension un effet équivalent au bénéfice du forfait d'éducation.

A relever enfin que le financement des „baby-years“ ne s'effectuera plus par le biais de cotisations prises en charge par l'Etat, mais par la rémunération par ce dernier de ces périodes sous forme de majorations proportionnelles au sens de l'article 214, 1) du code des assurances sociales.

## **2. Le forfait d'éducation**

L'introduction de ce forfait d'éducation fait l'objet de l'article III du projet de loi sous avis et se trouve parallèlement préconisée par l'auteur de la proposition de loi en discussion.

La confrontation des textes en présence fait ressortir les points communs et les dissemblances des deux approches concurrentes:

	<i>Projet</i>	<i>Proposition</i>
montant	10 euros par mois/ind. 100 (soit actuellement l'équivalent de 3.059 francs)	75 euros/ind 590,84 (soit 3.025,29 francs)
caractère	subsidaire par rapport à baby-years	généralisé
organisme compétent	fonds national de solidarité	caisse nationale des prestations familiales
prise en charge	Etat	budget de l'Etat
prestation	cotisable et imposable saisissable et cessible	
début	65 ans ou octroi d'une pension personnelle	65 ans
fait générateur	éducation d'un enfant légitime, légitimé ou naturel enfant adoptif âgé de moins de 4 ans lors de l'adoption	éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif
bénéficiaire	le parent domicilié et résidant au Grand-Duché s'étant consacré à l'éducation	le ou les parents s'étant consacrés à l'éducation
entrée en vigueur	1er juillet 2002	

Force est de relever que tant l'exposé des motifs que le commentaire des articles du projet de loi sous examen ne livrent guère d'indication sur les tenants et aboutissants de la création du forfait d'éducation. La proposition de loi a en revanche le mérite de fournir de longs développements quant à sa genèse, son fondement et sa finalité.

### 3. Discussion

Nombreuses sont les mesures légales destinées à honorer d'une façon ou d'une autre la tâche éducative d'enfants dans le chef des parents. S'inscrivent dans cette logique, notamment:

- la loi du 1er août 1988 portant création d'une allocation d'éducation et
- la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales, qui s'ajoutent aux prestations familiales proprement dites, aux aides au logement liées à l'éducation d'enfants (bonification d'intérêt) ou encore aux éléments des pensions spécifiques y relatifs (Art. 171, alinéa 1er sous 7) et art. 172, sous 4)).

Compte tenu de l'institution progressive des différentes mesures, il ne doit pas surprendre que ce ne soit pas précisément la cohérence qui les caractérise.

Le Conseil d'Etat donne à considérer si un réexamen critique des instruments mis en oeuvre ne s'impose pas afin d'aboutir à une politique cohérente en la matière. Ne faudrait-il pas en l'espèce revoir et harmoniser les conditions d'octroi des diverses prestations en cause – notamment au regard de la condition de domicile et de résidence? Ou encore revoir la dispense de cotisation à l'assurance pension de l'indemnité pécuniaire forfaitaire accordée en cas de congé parental (article 8, par. 2 de la loi du 12 février 1999)?

Au regard de l'absence décelable d'une vision politique claire et précise en la matière, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'introduire à ce stade le forfait d'éducation devant s'insérer dans un contexte en lui-même déjà suffisamment confus et complexe. S'il n'entend pas pour autant remettre en cause la tournure prise par le dossier, il estime qu'il faut se limiter à la solution prévue au projet gouvernemental.

En instituant la mise en compte de baby-years, le législateur de 1987 a innové pour honorer le travail du parent ayant interrompu sa carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation d'un enfant. Depuis lors, cette mesure a fait ses preuves et s'est constamment développée.

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi en ce qu'il tend à perfectionner l'oeuvre initiée en 1987, notamment en étendant le bénéfice au travail d'éducation d'enfants nés avant le 1er janvier 1988. Dans ce contexte, il ne faut pas sous-estimer l'impact de l'innovation mise en oeuvre par la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie.

Les périodes visées à l'article 171, alinéa 1er, sous 7), entrent d'abord dans le calcul des pensions en générant des majorations proportionnelles (article 214, 1)) et forfaitaires (article 214, 2)) et en comptant dans la fixation de la pension minimum (article 223). Ce sont là les avantages les plus apparents de la mise en compte des baby-years. S'y attachent cependant encore les droits qu'ils comportent au niveau de la computation des stages prescrits pour l'octroi de la pension de vieillesse (article 183), de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans (article 184, alinéa 2), de la pension d'invalidité (article 186), de la pension de survie (article 195), ou encore de la détermination des 120 mois d'assurance requis dans le contexte de l'appréciation des conditions d'allocation de la pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans (article 184, alinéa 1er).

En règle générale, la mise en compte des baby-years est donc toujours globalement plus favorable que l'attribution du forfait d'éducation prévu à l'article III du projet de loi sous revue.

Force est d'ailleurs de souligner qu'il est dans la nature des deux mesures en cause de ne pouvoir systématiquement aboutir à des résultats équivalents. L'égalité parfaite dans le domaine visé constitue un leurre – ne serait-ce qu'au regard de la mise à contribution de l'Etat.

Rares sont en effet les exemples comparatifs pouvant documenter une neutralité tant soit peu complète du budget en la matière. L'on peut toutefois retenir parmi ces cas de figure l'hypothèse d'une personne interrompant sa carrière d'assurance pour se consacrer à l'éducation d'un enfant, à un moment où, au titre des douze mois précédents, elle s'était vu mettre en compte une assiette cotisable égale ou inférieure à 1,5 fois le salaire social minimal. Sous cette prémisse, l'effort contributif de l'Etat, qu'il intervienne sous forme, soit de prise en charge des baby-years, soit de versement du forfait d'éducation, reste en effet sensiblement équivalent. Dans la majorité des cas, l'instrument des baby-years est cependant plus onéreux pour le budget de l'Etat que le forfait d'éducation. Il n'en demeure pas moins que des exemples illustrant l'inverse sont tout aussi imaginables.

Le Conseil d'Etat craint que l'institution du forfait d'éducation, combinée avec l'extension des baby-years à des périodes antérieures au 1er janvier 1988, ne risque de provoquer et d'alimenter des

discussions oiseuses sur l'équité et la justice sociales. Comment, dans un contexte aussi nuancé mais affecté d'une perception subjective aussi poussée, garantir la sérénité des débats? Il sera toujours facile de monter en épingle un cas isolé pour illustrer un propos péremptoire et fallacieux.

Placé devant le choix d'une des deux solutions concurrentes, le Conseil d'Etat opérerait pour la moins coûteuse pour les finances publiques qu'est en l'occurrence celle figurant au projet de loi.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Ne sont évoquées dans ce cadre que les dispositions donnant lieu à observation. Sont notamment ainsi passés sous silence bon nombre des articles ne comportant qu'une simple adaptation des paramètres garantissant la bonne fin des améliorations de prestations poursuivies par le projet de loi sous revue.

### *Ad Article 1er – Adaptation du régime général des pensions*

1° Dans la cinquième phrase du point 7) de l'**article 171**, alinéa 1er du code des assurances sociales, il y a lieu de corriger une faute d'orthographe en écrivant „affections“ au lieu d'„affectations“.

Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs si, au regard de la reformulation de l'article 239, la phrase introductive de l'article 171 peut être maintenue telle quelle alors qu'elle dispose que „comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire, toutes les périodes d'activité professionnelle ou périodes y assimilées *pour lesquelles des cotisations ont été versées*, à savoir: ...“. Or, précisément les périodes d'éducation visées au point 7) de l'alinéa 1er dudit article 171 ne seront plus couvertes de cotisations, mais l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles y attachées, conformément au point 12 de l'article 1er du projet de loi sous examen.

3° Le point 1) de l'**article 214** déterminant les majorations proportionnelles entrant dans le calcul de la pension de vieillesse annuelle est complété par deux phrases de la teneur suivante:

„Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des revenus cotisables pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance *au titre des mêmes articles*. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.“

A lire le commentaire de l'article, „cette mesure devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle“. Elle vise les assurés remplissant de façon cumulative les deux conditions d'âge et de carrière prévues et devrait leur assurer une „double majoration *pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle*. Il s'agit d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance“.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y a une certaine incohérence entre le texte et le commentaire de la disposition en cause de l'article 214. En effet, pour encourager les personnes à prolonger leur activité professionnelle, ne devrait-on pas rémunérer les seules périodes effectives d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans, au lieu d'affecter du taux de majoration supplémentaire toutes les années d'assurance mises en compte au titre des articles 171, 173 (assurance continuée), 173bis (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif)? Quelle pourrait en effet être la *ratio legis* d'une rémunération spéciale de périodes d'affiliation volontaire se situant au-delà de l'atteinte d'âge de 55 ans par le bénéficiaire?

Sur la base des considérations ci-dessus, le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas de redéfinir la référence prévue en la déterminant par „différence entre le nombre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans de l'intéressé“.

6° Jusqu'à présent, il a toujours été admis – et justifié par une logique irréfutable – que les pensions dérivées que sont les prestations de survie ne pouvaient jamais dépasser les pensions personnelles dont elles étaient issues. Ce principe bien établi dans tous les systèmes d'assurance est remis en cause par la réforme projetée de l'**article 219**. Le projet de loi sous avis prévoit en effet que cette règle de bon sens est tenue en échec si la pension, qui aurait été due à l'assuré lui-même, était restée

en dessous de la moyenne des cinq salaires, traitements ou revenus cotisables les plus élevés de sa carrière d'assurance.

Le Conseil d'Etat s'oppose à la réforme de l'article 219 dans la mesure où elle aboutit à garantir aux ayants droit, en cas de décès d'un assuré bénéficiaire d'une pension, un taux de remplacement des prestations pouvant être supérieur à celui appliqué de son vivant.

En ordre subsidiaire, il se demande s'il ne faut pas préciser qu'est visé en l'occurrence le plafond prévu à l'article 226, alinéa 1er, première phrase.

7° L'**article 219bis** introduit une allocation de fin d'année au profit de tous les bénéficiaires d'une pension au 1er décembre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de faire remarquer que tous les travailleurs actifs cotisant pour assurer le financement du régime, et partant également de cette nouvelle prestation, sont loin d'être gratifiés d'une prestation équivalente à la fin d'une année d'activité professionnelle.

10° L'ajout apporté à l'**article 223**, alinéa 3, garantit au conjoint une pension de survie au moins équivalente à la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré défunt.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette mesure en faveur des plus démunis, même si elle est entachée des mêmes incohérences que la solution préconisée sous le point 6° ci-dessus. Il résulte en effet de la disposition visée qu'ensemble les prestations de conjoint survivant et d'orphelin peuvent dépasser la pension qu'aurait touchée l'assuré principal de son vivant.

#### *Ad Article II – Adaptation des régimes spéciaux de pension*

Les observations du Conseil d'Etat au regard de l'article 1er peuvent dans une très large mesure être transposées dans le présent contexte aux dispositions quasi similaires. Ainsi en est-il des **points 3°** (article 37), **6°** (article 42), **7°** (article 42bis) et **10°** (article 46) pour lesquels il peut être renvoyé aux points 3° (article 214), 6° (article 219), 7° (article 219bis) et 10° (article 223) dudit article 1er.

Quant au **point 4°**, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„4° L'article 39, numéro 2, 1er alinéa est modifié comme suit: ...“

A l'énoncé du **point 5°**, il se recommande de mettre une virgule pour séparer le numéro 4 de la citation de l'alinéa 1er.

#### *Ad Article III – Création d'un forfait d'éducation*

Suivant l'**article 1er**, le forfait d'éducation est accordé, sur demande, au parent „domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y résidant effectivement au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant“. Il appartiendra au demandeur de rapporter la preuve de l'accomplissement de cette condition de domicile et de résidence, souvent de nombreuses années après les faits puisque, selon l'**article 2**, alinéa 1er, „le bénéfice du forfait d'éducation est (seulement) ouvert à partir de l'âge de soixante-cinq ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle“. Ni l'administration ni le contrôle de cette preuve ne devraient s'avérer toujours évidents.

Au regard du droit et de la jurisprudence communautaires, l'on peut en outre s'interroger sur la fragilité juridique de la condition susvisée.

Il y a lieu de souligner enfin le caractère subsidiaire du forfait d'éducation par rapport à la mise en compte de périodes au titre de l'article 171, alinéa 1er, sous 7) du code des assurances sociales (baby-year) qui ne prescrit pas pareille condition de domicile et de résidence dans le chef du parent demandeur.

Il résulte encore de l'**article 1er** sous examen que du chef d'un même enfant il ne saurait être accordé de forfait d'éducation qu'au seul parent s'étant consacré à son éducation, contrairement au bénéfice des baby-years qui peut être partagé entre les deux parents ayant formulé une demande correspondante et répondant aux conditions d'attribution prescrites.

D'après l'**article 2**, le forfait d'éducation prend cours à partir de l'âge de soixante-cinq ans du demandeur, sinon à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Dans ce contexte, la règle générale d'attribution du forfait d'éducation doit être rapprochée de l'âge moyen d'octroi des pensions personnelles qui s'établit en 1999 à 57,3 ans pour les hommes contre 56,8 pour les femmes (IGSS/Rapport général sur la sécurité sociale 2000, p. 203).

Dans le cadre de l'**article 7**, le Conseil d'Etat se demande par quel moyen contrôler, de façon continue, l'éventualité d'un versement parallèle de „prestations non luxembourgeoises de même nature“ du chef de l'éducation d'un même enfant.

L'**article 10** pose que „la gestion du forfait d'éducation incombe au Fonds national de solidarité“. L'on peut se demander s'il n'aurait pas été plus judicieux d'en confier la gestion à la Caisse nationale des prestations familiales, institution par définition compétente en la matière. Sous cet aspect, la proposition de loi paraît sans doute plus conséquente.

Conformément à l'**article 12**, „sont applicables les articles 22 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité“.

Les articles 23 à 26 de la loi précitée concernent les recours contre les décisions du fonds, les articles 27 et 28 se rapportant respectivement à l'audition des témoins et au secret professionnel tandis que l'article 29 comprend les dispositions pénales applicables. Le Conseil d'Etat a quelques hésitations quant à la pertinence de maintenir, dans le contexte de l'article 12 sous examen, le renvoi à l'article 22 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 ci-avant mentionnée. Ledit article 22 relatif au paiement de la pension de solidarité s'énonce en effet comme suit:

„**Art. 22.** La pension de solidarité définitivement allouée est payée par douzième par mandat ou par virement postal au début de chaque mois. Les termes de ces paiements pourront être modifiés par règlement grand-ducal.

Le fonds pourra charger du paiement le service ou organisme public débiteur de l'avantage mensuel principal repris dans le revenu global annuel fixé selon l'article 3 de la présente loi.

Le fonds désigne dans sa décision l'organisme en question lequel doit faire l'avance des fonds nécessaires pour le paiement de la pension.

Les montants ainsi avancés sont remboursés trimestriellement par le fonds sur présentation d'un état détaillé des sommes payées.“

Ces dispositions ne sont guère transposables dans le cadre de la liquidation du forfait d'éducation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'insérer dans l'article III du projet de loi sous examen un **article 13 nouveau** comme suit:

„**Art. 13.** Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.“

Cette proposition s'inspire de l'article 208 du code des assurances sociales. Elle garantit ainsi un certain synchronisme en la matière, facilitant notamment la mise en application de l'article 2 de l'article III. Il en résulte par ailleurs que le forfait d'éducation n'est jamais fractionné, mais toujours dû par mensualité entière. La gestion s'en trouvera largement facilitée.

#### *Ad Article IV – Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti*

Sont visées dans ce contexte les dispositions des articles 7, 19, 21 et 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

3° La modification de l'**article 28** comporte, en dehors d'une restructuration, l'incorporation des dispositions figurant à l'article 23 du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Les auteurs de cette initiative profitent de l'occasion pour adapter les tranches d'une succession soustraites à la récupération du Fonds national de solidarité. D'après le règlement grand-ducal précité, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution de l'allocation complémentaire versée, à l'égard d'une première tranche de l'actif de la succession fixée à 500.000 francs (12.394,68 euros) pour le conjoint survivant et à 250.000 francs (6.197,34 euros) pour chaque successeur en ligne directe. A défaut de conjoint survivant ou de successeur en ligne directe, la récupération est limitée à une tranche d'arrérages de 50.000 francs (1.239,46 euros).

Conformément au paragraphe 2, lettre a), alinéa 1er de l'article 28 dans la teneur du projet de loi sous avis, „lorsque la succession d'un bénéficiaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à vingt-neuf mille sept cent quarante-sept euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948“. A l'indice 603,15, ce montant proposé s'élève donc à 179.376,81 euros, soit 7.236.043 francs. La deuxième limite d'immunisation ci-dessus évoquée, transposée à la lettre b) du même paragraphe 2, est fixée à 1.240 euros, soit 50.021 francs.

Certes, en vertu de la primauté de la loi, les dispositions qui figureront à l'article 28 de la loi modifiée du 29 avril 1999 prévaudront sur l'article 23 du règlement grand-ducal en cause. Il n'en reste pas moins que dans un souci de transparence juridique, il se recommande d'abroger le moment venu la disposition réglementaire désuète, incompatible avec le nouvel article 28 de la loi.

En rapport avec la disposition prévue sous la lettre b) de l'article 28 visé, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne pourrait pas s'avérer utile de raccorder également à l'évolution de l'indice du coût de la vie le seuil y inscrit.

*Ad Article V – Modification des livres I et II du Code des assurances sociales*

2° Il semble préférable d'écrire:

„2° A l'article 105bis, alinéa 1er, la dernière phrase est remplacée par les dispositions suivantes:“  
plutôt que:

„2° La dernière phrase de l'alinéa 1 de l'article 105bis, prend la teneur suivante:“

*Ad Article VII – Loi sur la préretraite*

La modification de l'article 28bis de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite aura l'avantage, pour l'assuré passant de la préretraite au bénéfice de la pension de vieillesse anticipée, d'entraîner un recalcul de la prestation par application de l'article 194 plus favorable que l'article 192 du Code des assurances sociales. Ce recalcul aura en effet, entre autres, pour conséquence une refixation des durées d'assurance au regard du recalcul de l'allocation de fin d'année introduite par le point 7° et de l'application du taux majoré des majorations proportionnelles institué par le point 3° de l'article Ier du projet de loi sous revue (respectivement les points 7° et 3° de l'article II).

*Ad Article XI (nouveau selon le Conseil d'Etat)*

En se référant à son observation préliminaire relative à l'intitulé du projet de loi, le Conseil d'Etat propose de prévoir un article XI libellé comme suit:

„**Art. XI.** La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension et modifiant diverses dispositions légales“.“

*Ad Article XI (XII selon le Conseil d'Etat)*

Ledit article prévoit que la loi en perspective sortira ses effets à partir du 1er avril 2002, à l'exception de certaines dispositions plus spécialement mentionnées. Le Conseil d'Etat pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec un effet rétroactif à une date antérieure à celle précitée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 avril 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4879/03, 4887/09

**N<sup>OS</sup> 4887<sup>9</sup>  
4879<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;
2. portant création d'un forfait d'éducation;
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

**PROPOSITION DE LOI**

portant introduction d'un forfait d'éducation et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE  
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(30.5.2002)

La Commission se compose de: M. Niki BETTENDORF, Président-Rapporteur; M. Jean-Marie HALSDORF, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BILDORFF, Mars DI BARTOLOMEO, Gast GIBERYEN, Marcel GLESENER, Alexandre KRIEPS, Lucien LUX, Paul-Henri MEYERS, Mme Marie-Josée MEYERS-FRANK et M. Marco SCHROELL, Membres.

\*

**SOMMAIRE:**

- I. Introduction et généralités
  - A) Antécédents et travaux parlementaires
  - B) Evolution de la législation sur l'assurance pension
  - C) La déclaration gouvernementale du 12 août 1999
  - D) L'étude du Bureau international du Travail (BIT)
  - E) Le „Rentendesch“
- II. Objectifs et contenu sommaire du projet de loi
- III. Les avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat
- IV. Analyse et commentaire du projet de loi
  - A) Adaptation du régime général et des régimes spéciaux de pension (Articles I et II)
    - a) Considérations générales
    - b) Commentaire des articles

- B) Introduction d'un forfait d'éducation (article III)
  - a) La conception du forfait d'éducation
  - b) Quelques réflexions générales
  - c) Commentaire des articles
- C) Modification de la législation portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (article IV)
- D) Dispositions additionnelles, transitoires et finales
- V) Texte coordonné proposé par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

\*

## I. INTRODUCTION ET GENERALITES

### A) Antécédents et travaux parlementaires

Suite à la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Gouvernement a chargé le Bureau international du Travail (BIT) de procéder à une analyse sur l'évaluation actuarielle et financière du régime général actuel des pensions.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a été régulièrement informée par M. le Ministre de la Sécurité sociale et par les experts du BIT sur le déroulement et l'évolution de cette étude. Une première réunion de concertation avec la commission parlementaire a eu lieu le 26 juin 2000 suivie d'une réunion du 26 octobre 2000 au cours de laquelle les experts ont procédé à la présentation d'un rapport intermédiaire avant que le rapport final ne fût présenté dans la réunion du 15 février 2001.

Dans la réunion du 21 février 2001 les experts du Bureau d'études PriceWaterhouseCoopers ont présenté les résultats de l'étude sur le placement des réserves du régime général des pensions.

Dans sa déclaration sur la situation économique, financière et sociale du pays du 10 mai 2000, M. le Premier Ministre avait annoncé la convocation d'une table ronde sur les pensions (Rentendesch).

Sous la présidence de M. Carlo Wagner, Ministre de la Sécurité sociale, le Rentendesch était composé de représentants des Groupes parlementaires, des syndicats et de l'organisation patronale (Union des entreprises luxembourgeoises).

Après neuf réunions le Rentendesch a arrêté ses conclusions le 16 juillet 2001.

Le 13 décembre 2001 le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a déposé le projet de loi 4887 dont l'objet est de transposer légalement les conclusions retenues par le Rentendesch dans sa déclaration finale du 16 juillet 2001.

Le député M. Lucien Lux a déposé le 4 décembre 2001 la proposition de loi 4879 au titre de contre-proposition par rapport au volet du projet de loi concernant l'introduction d'un forfait d'éducation.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre de Travail du 8 février 2002, d'un avis de la Chambre des Employés privés du 26 mars 2002, d'un avis de la Chambre d'Agriculture du 19 février 2002, d'un avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 6 mars 2002 et d'un avis commun de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce du 4 mars 2002. Le Comité du Travail féminin a émis son avis le 24 avril 2002. Ces avis ont dans une très large mesure également porté sur la proposition de loi.

Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi 4887 et sur la proposition de loi 4879 le 16 avril 2002. Les amendements parlementaires du 7 mai 2002 ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mai 2002.

Dans sa réunion du 10 janvier 2002, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a désigné MM. Niki Bettendorf et Jean-Marie Halsdorf comme corapporteurs. Dans cette même réunion, le Ministre de la Sécurité sociale M. Carlo Wagner a présenté le projet de loi, principalement dans son volet concernant les adaptations du régime général et des régimes spéciaux de pension et la commission a procédé à une discussion générale y relative. Dans ses réunions du 24 janvier et du 6 février 2002, la commission a entendu les explications de la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse Mme Marie-Josée Jacobs sur le volet du projet de loi portant introduction d'un forfait

d'éducation et modification de la législation sur le revenu minimum garanti et la commission a mené un débat approfondi sur cette partie du projet de loi. Dans ses réunions des 22 et 26 avril et du 6 mai 2002, la commission a procédé à l'examen détaillé des articles et de l'avis du Conseil d'Etat. Ces travaux ont abouti à une série d'amendements parlementaires. Dans sa réunion du 16 mai 2002, la commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant d'adopter le présent rapport dans sa réunion du 30 mai 2002.

## **B) Evolution de la législation sur l'assurance pension**

Dans les lignes qui suivent, les rapporteurs se permettent de donner un bref aperçu sur les principales modifications législatives intervenues au cours des 40 dernières années en matière de l'assurance pension.

- La loi du 16 décembre 1963 a eu pour objet de résoudre les problèmes que posent l'affiliation successive ou alternative d'une personne à divers régimes de pension et a introduit la totalisation des périodes d'affiliation accomplies auprès de tous les régimes de pension.
- La loi unique du 13 mai 1964 a eu pour objet l'amélioration des régimes de pension et a introduit le principe de l'ajustement des pensions dans le régime des salariés. La composition et le calcul des pensions sont uniformisés dans tous les régimes et le financement des différents régimes est aligné.
- Le principe de l'ajustement a été étendu progressivement aux artisans (loi du 5 août 1967), aux commerçants et industriels (loi du 4 février 1970) ainsi qu'aux exploitants agricoles (loi du 14 février 1974).
- La loi du 25 octobre 1968 a introduit les majorations spéciales en cas d'invalidité ou de décès précoces dans les régimes de pension contributifs.
- La loi du 28 juillet 1969 a apporté une amélioration supplémentaire au régime de pension en instituant un régime d'achat rétroactif de périodes d'assurances auprès des régimes de pension des salariés et des indépendants.
- La loi du 3 septembre 1972 a introduit une condition de stage supplémentaire, à savoir une condition de résidence de 15 ans, en vue de l'octroi de la part fondamentale intégrale à charge de l'Etat et des communes.
- La loi du 17 mai 1974 a apporté des améliorations substantielles au régime d'assurance pension, notamment le relèvement de la pension minimum et l'adaptation des majorations spéciales en cas d'invalidité précoce.
- La loi du 27 décembre 1975 a introduit un système de compensation entre les régimes de pension contributifs pour les charges de l'ajustement des pensions au niveau des salaires.
- La loi du 23 décembre 1976 a prévu la fusion de la caisse de pension des artisans et de celle des commerçants et industriels dans une seule caisse.
- La loi du 29 mars 1979 a réalisé une harmonisation complète du régime de pension agricole avec les autres régimes de pension contributifs.
- La loi du 31 juillet 1980 a introduit des mesures qui visent la revalorisation des pensions inférieures aux minima inscrits dans les régimes de pension contributifs pour certaines catégories de bénéficiaires de pension qui peuvent se prévaloir de périodes d'activité professionnelle non soumises à l'assurance obligatoire.
- La loi du 23 mai 1984 a entrepris une refonte complète des modalités de financement de l'assurance pension contributive afin de les adapter dans la mesure du possible aux contraintes économiques et démographiques. Cette loi a introduit une communauté de risque réalisée par des transferts de compensation entre les quatre caisses de pension.
- La loi du 27 juillet 1987 a créé un régime contributif unique d'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie en fusionnant les quatre régimes de pensions contributifs. L'autonomie de gestion des caisses de pension est maintenue puisque celles-ci restent compétentes pour les groupes socioprofessionnels couverts par elles.
- Simultanément, la même loi a réalisé des améliorations dans la protection sociale dans des situations concrètes bien définies, notamment par l'introduction du „baby-year“.

- La loi du 22 décembre 1989 a remplacé la loi de 1963 concernant la coordination des régimes de pension.
- La loi du 24 avril 1991 a introduit le droit à une pension de vieillesse anticipée à l'âge de 57 ans, la transformation de l'avance sur ajustements futurs de 7% inscrite dans la loi du 27 juillet 1987 en une amélioration structurelle définitive, l'augmentation de l'ordre de 10% de toutes les pensions, la modification du mode de calcul des futurs ajustements et le relèvement du plafond cotisable et ceci dans le but de rapprocher progressivement les régimes contributif et statutaire.
- La loi du 3 août 1998 portant modification:
  1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
  2. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
  3. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  4. de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales;
  5. de la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales;
  6. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
  7. de la loi du 8 janvier 1996 modifiant et complétant a) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; c) la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; d) la loi du 23 décembre 1994 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1995,

a introduit des régimes transitoires spéciaux pour les pensions des fonctionnaires de l'Etat et les dispositions correspondantes applicables aux autres agents du secteur public entrés en service avant le 1er janvier 1999.

Des régimes spéciaux s'appliquant aux agents du secteur public entrés en service après cette date ont été créés par la loi 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.

Ces deux lois du 3 août 1998 ont été prises dans le double but de réduire les coûts de financement des régimes de retraite du secteur public et d'atteindre une plus grande convergence entre le régime du secteur public et le régime du secteur privé. Afin de ne pas trop diminuer les droits des fonctionnaires en activité de service, un régime transitoire a été instauré.

La première loi a mis en place un régime transitoire pour les fonctionnaires ou personnes assimilées, en fonction ou engagés au 31 décembre 1998 et ceux rentrés au service de l'Etat avant cette date. Les caractéristiques de l'ancien régime sont maintenues. La pension est toujours calculée sur base du dernier traitement touché par le fonctionnaire. Cependant, au cours de cette phase de transition, le niveau des prestations sera diminué progressivement d'environ 13%. Pour les années de services situées après le 1er janvier 1999, le taux de remplacement sera ramené de 83,33% à 72%.

La deuxième loi a introduit un régime nouveau pour les agents publics. Ce nouveau régime reste un régime spécial qui est toutefois construit de la même manière que le régime général et qui présente les caractéristiques suivantes:

- Les pensions ne sont plus calculées sur base du dernier traitement, mais sur le total des rémunérations touchées au cours de la carrière;
- La cotisation prélevée pour le financement de ce régime spécial suivra la même évolution que la cotisation due pour le financement du régime général.
- Quelques particularités de l'ancien régime non contributif sont pourtant maintenues: il n'y a pas de plafond cotisable et aucun plafond n'intervient dans le calcul des pensions. Les spécificités de la procédure de la mise à la retraite sont maintenues et le financement du régime se fait par budgétisation par l'intermédiaire d'un fonds de pension.

- La loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général a apporté des modifications ponctuelles à l'assurance pension bénéficiant surtout aux femmes:
  - Assouplissement de la mise en compte des „baby-years“
  - Recalcul des pensions échues avant 1988 avec mise en compte des périodes d'éducation d'enfants âgés de moins de 6 ans
  - Extension de l'assurance volontaire et de l'achat rétroactif aux conjoints ayant abandonné ou réduit leur activité pendant le mariage
  - Mise en compte des périodes d'assurance correspondant à une occupation salariées pendant moins de 64 heures par mois
- La loi du 20 mai 1999 relative aux régimes de pensions complémentaires a créé le cadre légal pour ces régimes et a transposé en droit national les directives européennes
  - concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissement ou de parties d'établissements
  - concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur
  - relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale.
- La loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et modifiant:
  - a) le code des assurances sociales
  - b) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat
  - c) la loi 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

a pour objet la coordination entre les régimes de pension du secteur public et le régime de pension du secteur privé. Cette nouvelle loi de coordination était devenue nécessaire à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et les communes, ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois.

Les règles de coordination instituées par ladite loi visent les trois catégories de régimes de pension suivants:

  - 1) le régime général prévu par le Code des assurances sociales et applicable notamment au secteur privé,
  - 2) les régimes transitoires spéciaux prévus par la loi du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et les dispositions correspondantes applicables aux autres agents du secteur public entrés en service avant le 1er janvier 1999,
  - 3) les régimes spéciaux s'appliquant aux agents du secteur public entrés en service après cette date et créés par la loi 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.

### **C) La déclaration gouvernementale du 12 août 1999**

Dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Gouvernement issu des élections législatives du 13 juin 1999 a retenu dans le chapitre portant sur l'assurance pension que:

*„... la position de principe de garantir le financement du système n'exclut pas des adaptations en faveur de personnes, souvent démunies, bénéficiant de rentes dites „de misère“. Cependant les solutions au problème ne seront pas du domaine de l'assurance pension mais du domaine de la solidarité sociale – et donc du budget de l'Etat – par le biais de compléments qui sont octroyés aux assurés en cause.“*

Dans le contexte d'un équilibre financier à long terme de l'assurance pension, le Gouvernement a prévu de „faire effectuer une étude par des experts – nationaux et étrangers – qui seront chargés d'analyser notre système d'assurance pension dans l'optique d'une politique d'avenir ayant pour finalité de garantir les prestations de l'assurance pension“. Cette „expertise sera à achever pour le 31 décembre 2000 et les conclusions devront en être tirées avant la fin de l'année 2001“.

Par la suite, le Bureau international du Travail (BIT) a été chargé à élaborer une telle expertise, intitulée *Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg*. En date du 15 février 2001, les travaux achevés du BIT ont pu être présentés par le Ministre de la Sécurité Sociale à la commission parlementaire compétente.

#### **D) L'étude du Bureau international du Travail (BIT)**

Dans les quelques lignes qui suivent, la commission se dispense de rentrer dans le détail de l'étude du BIT. Le lecteur intéressé pourra directement consulter l'étude elle-même ou se référer à la documentation parlementaire.

En ce qui concerne l'analyse de l'état actuel du régime général d'assurance pension, le BIT conclut à la vue des chiffres-clés (nombre de cotisants en 1999 de 235.043 assurés dont 35,2% de frontaliers; nombre de pensionnés en 1999 de 111.092 dont 34,7% de pensionnés frontaliers; recettes en 1998 de 1.687 millions d'€; dépenses en 1998 de 1.444 millions d'€; fin 1998 une réserve légale de 3.400 millions d'€ représentant un niveau relatif de 2,55 selon la définition légale) que *„le système accumule actuellement une réserve grandissante et présente aussi un niveau relatif de la réserve en augmentation. Il peut ainsi être dit que le système est actuellement financièrement solide et bien géré“*.

Toutefois, le BIT rend attentif au fait que le nombre assez élevé d'assurés inactifs (au nombre de 237.239 pour l'année 1998), ainsi que le nombre de frontaliers assurés (aux environs d'un tiers de la population assurée) pourraient *„éventuellement amener des problèmes financiers“*.

Dans ce contexte, le BIT constate que la vulnérabilité du régime d'assurance pension à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers. *„Alors qu'il est supposé que le nombre de frontaliers actifs s'ajuste aux besoins économiques, la plupart d'entre eux restent des pensionnés latents qui demanderont leurs prestations quelques fois plusieurs dizaines d'années après leur séjour en tant que travailleurs au Luxembourg.“*

Ensuite, le BIT procède à une évaluation actuarielle à long terme de la situation financière du régime d'assurance pension en partant de deux scénarios différents avec des hypothèses de départ différentes. Ainsi, il est rappelé que le BIT a étudié l'évolution du régime d'assurance pension dans un premier scénario dit „optimiste“ (croissance économique de 4% sur une longue durée (tel qu'il a été observé durant les décennies précédentes) avec en conséquence un afflux non restreint de frontaliers ainsi qu'un afflux de migrants suivant la corrélation entre l'évolution du PIB et l'immigration, et un second scénario dit „pessimiste“ avec une stagnation du nombre de frontaliers et de migrants avec pour conséquence une croissance économique annuelle se situant aux environs des 2,1% du PIB (c'est-à-dire ne dépassant pas le niveau de la croissance de la productivité par heure effectuée de 2,1% par année).

Les hypothèses de développement économique et démographique des deux scénarios sont basées sur la règle généralement acceptée d'une corrélation entre l'immigration nette et la croissance économique. Ceci signifie qu'une économie en croissance attirera de nouveaux immigrants. Une telle situation a d'ailleurs pu être observée au Luxembourg pendant les décennies précédentes. A l'opposé, un ralentissement de l'économie incitera les immigrants potentiels à rester dans leur pays.

Afin de circonscrire le cadre pour l'évaluation financière et actuarielle du régime de pension, le BIT rappelle que *„la dynamique des interdépendances futures entre la croissance économique, la productivité, la rémunération et l'indice des prix, aussi bien que l'immigration, l'afflux de frontaliers, l'offre de main-d'oeuvre nationale et le temps de travail, ainsi que des limites possibles sur l'offre de main-d'oeuvre“* sont primordiaux dans l'élaboration des deux ensembles d'hypothèses. Les auteurs de l'étude soulignent enfin que leur approche basée sur des scénarios ne devrait pas être confondue avec une approche de prédiction. D'ailleurs, les deux scénarios ne dessinent que des développements futurs probables. Ainsi, la réalité future pourrait tout à fait se situer entre les deux scénarios esquissés par le BIT.

Dans le chapitre final de son étude, le BIT conclut que *„les calculs sous le statu quo montrent que la situation financière du régime général d'assurance pension du Luxembourg est saine“*. Toutefois, les auteurs estiment qu'il y a *„nécessité d'une consolidation structurelle à long terme“*.

En ce qui concerne la sensibilité du régime d'assurance pension à l'environnement économique, le BIT considère que *„d'un côté, le régime pourrait faire face à un coût relatif bien supérieur si le taux de croissance à long terme était réduit de moitié (même s'il restait positif)“*. De l'autre côté, *„une performance économique plus favorable permettrait d'augmenter les réserves plus rapidement“*. Le BIT

conclut qu'une telle performance économique favorable aurait pour corollaire „une situation où les cotisants paient plus que ce qu'il serait nécessaire pour garder le système en équilibre actuariel pour les décennies à venir“.

Après avoir analysé l'impact sur la situation financière et actuarielle du régime d'assurance pension des différentes options de réforme, le BIT recommande au Gouvernement de ne pas utiliser les excédents actuels et les importantes réserves afin de procéder à des améliorations des prestations vu que même sous les hypothèses du premier scénario dit „optimiste“, les dépenses ne pourraient plus être payées par les cotisations après 2020. „Par conséquent, le taux de cotisation devrait être augmenté ou bien les effets de ces mesures (options de réformes) devraient être compensés plus tard par des réductions radicales dans les dépenses.“ Et le BIT adresse l'avertissement que de telles décisions „seraient difficiles à expliquer politiquement“.

### **E) Le „Rentendësch“**

En donnant une suite aux intentions exprimées dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 ainsi qu'à la Déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 10 mai 2000 du Premier Ministre, les représentants des Groupes parlementaires, des syndicats et de l'organisation patronale se sont réunis à neuf reprises (du 19 mars au 16 juillet 2001) sous la présidence du Ministre de la Sécurité sociale à une table ronde „pensions“. Dans leur déclaration finale, adoptée en date du 16 juillet 2001, les partenaires réunis ont réussi à ficeler un paquet de mesures d'un ordre de grandeur de 5 milliards de francs par an.

Les discussions et travaux du „Rentendësch“ se basaient sur les conclusions des études „L'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension“ (étude élaborée par le BIT), ainsi que sur une étude relative à „La politique de placements du régime général d'assurance pension“ (étude réalisée par le bureau d'étude PricewaterhouseCoopers).

En tenant compte des recommandations exprimées par les experts du BIT sur les interdépendances entre la croissance économique et démographique et la garantie de l'équilibre financier du régime d'un côté et l'impact financier d'améliorations de prestations de l'autre côté, les participants au „Rentendësch“ ont clairement exprimé leur accord „à revenir sur un certain nombre de mesures, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau, au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions ne soit plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures“.

Il est encore rappelé que conformément à la déclaration finale du „Rentendësch“, le Conseil de Gouvernement a décidé dans sa réunion du 1er février 2002 la mise en place de trois groupes de travail dont la mission est de procéder à des analyses supplémentaires dans trois domaines, à savoir: 1) l'individualisation des droits de pension, 2) les sources de financement alternatives et complémentaires et 3) la détermination des pensions en fonction des carrières dynamiques. Ces groupes de travail connaîtront la même composition que le „Rentendësch“ et regrouperont ainsi des représentants des départements ministériels concernés, des groupes politiques parlementaires et des partenaires sociaux. Le 1er groupe „individualisation des droits de pension“ comportera également des représentantes du Conseil national des Femmes luxembourgeoises.

\*

## **II. OBJECTIFS ET CONTENU SOMMAIRE DU PROJET DE LOI**

Depuis des décennies le débat sur les pensions au Luxembourg est marqué par les différences existant entre le régime général de pension du secteur privé et les régimes statutaires du secteur public. Aussi la convergence des régimes des pensions fut-elle une des constantes dans l'approche politique de ce débat. En argumentant que les différences entre le régime général et les régimes transitoires du secteur public, introduits par les lois du 3 août 1998 émargés, continueront à subsister pendant une période assez longue, les syndicats du secteur privé ont continué à revendiquer des améliorations structurelles du régime général.

En répondant aux différentes revendications, le Premier Ministre, dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 a dès lors constaté: „Nous disposons maintenant de deux possibilités: l'une est de

*continuer comme jusqu'à présent et de faire comme si l'essence de toute politique étaient les rentes et les pensions, ou nous essayons, si possible tous ensemble, de mener le débat sur les pensions et les rentes d'une manière objective dans le droit chemin. Nous n'avons pas le droit d'hypothéquer les réserves des caisses de pension au détriment des générations futures. Par contre, il est de notre devoir, dans le paysage des pensions, de procéder aux adaptations qui pourront être financées à moyen et long terme ..."*

Dans ce contexte, les partenaires réunis au „Rentendësch“ ont reconnu que „Du fait des modes de calcul différents existant entre le régime transitoire du secteur public (détermination de la pension en fonction du dernier traitement) et le régime général de pension (détermination de la pension en fonction du revenu cotisable moyen de la carrière) des divergences subsistent dans les cas d'une évolution dynamique des carrières professionnelles. Ces différences sont plus prononcées pour les personnes ayant un niveau de revenu élevé. Elles sont encore accentuées, si ce revenu dépasse le plafond cotisable. Toutefois, dans ce dernier cas, il y a lieu de tenir compte de l'existence de régimes de pensions complémentaires au niveau de l'entreprise dans certains secteurs de l'économie.“

Etant „d'avis que la situation économique favorable du pays et ses répercussions sur les finances des caisses de pension permettent actuellement, sans mettre en péril les assises financières de l'assurance pension“, le „Rentendësch“ a dès lors proposé des mesures avec pour objectif de réaliser:

- une plus grande convergence des régimes de pension et
- une redistribution plus généreuse au profit des pensions à faible niveau.

Il est finalement encore rappelé que ce dernier objectif a également été circonscrit dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 (voir à ce sujet supra).

\*

Avant d'aborder en détail l'analyse et le commentaire du projet de loi, la commission voudrait présenter un résumé global succinct des mesures essentielles proposées par le projet:

a) les adaptations du régime général et des régimes spéciaux de pension

*\* augmentation des majorations forfaitaires*

L'augmentation de l'élément forfaitaire dans les pensions comporte un effet de redistribution surtout en faveur des pensions à faible niveau. Les majorations forfaitaires sont relevées de 11,6%. Cette augmentation est réalisée par

- une augmentation du taux des majorations forfaitaires de 22 à 23,5% du montant de référence,
- par le relèvement du montant de référence de 1.989,35 € à 2.085 € (n.i. 100, base 1984).

*\* augmentation des majorations proportionnelles*

Le projet propose de porter le taux des majorations proportionnelles de 1,78% à 1,85% de la somme des revenus cotisables ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 3,9%. Le projet introduit également le principe de l'augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire; mesure qui devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle (mécanisme du „facteur 93“, pour le détail cf. commentaire des articles).

*\* introduction d'une allocation de fin d'année*

Le projet propose l'introduction d'un complément de fin d'année de 1,67 €, n.i. 100, base 84, c'est-à-dire 12,66 € (511 LUF) par année d'assurance ou par année mise en compte au titre de l'article 172 CAS.

b) valorisation de l'éducation des enfants

Pour récompenser le travail éducatif des parents au niveau des pensions, le projet propose deux mesures:

*\* Introduction d'un forfait d'éducation*

Le forfait d'éducation est accordé à partir de soixante ans à tout parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant, à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas pour l'enfant en question la mise en compte d'un „baby-year“.

*\* Révision des dispositions concernant les „baby-years“*

Les modalités de l'octroi des „baby-years“ ont été revues dans le souci d'assurer la plus grande cohérence avec le forfait d'éducation.

Les innovations principales sont les suivantes:

- le bénéfice des „baby-years“ est étendu aux enfants nés avant le 1er janvier 1988. Cette mise en compte se fera suivant des modalités forfaitaires.
- les conditions de stage sont réaménagées dans le sens que la période de référence de 36 mois qui précède la naissance d'un enfant et qui doit englober douze mois d'assurance obligatoire en vue d'avoir droit au „baby-year“ est étendue, si elle se superpose à des périodes d'éducation (Art. 172 CAS).
- pour assurer l'équivalence pécuniaire avec le forfait d'éducation, le minimum porté en compte pour le calcul des „baby-years“ est relevé à un montant correspondant à  $\pm 1,5$  x le salaire social minimum, à savoir 2049,15 €.
- le financement des „baby-years“ ne se fera plus par le biais de cotisations, mais l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles résultant des „baby-years“.

c) Amélioration de la situation des bénéficiaires de pension de faible niveau

*\* Relèvement des pensions minima*

Le niveau des pensions minima après 40 années d'assurance sera porté au salaire social minimum semi-net, c'est-à-dire après déduction des cotisations sociales. La pension minimum sera donc dorénavant de 1.185,57 € au lieu de 1.108,10 € jusqu'à présent, ce qui correspond à une augmentation de 7%.

*\* Amélioration des pensions de survie*

Il va de soi que les mesures générales de revalorisation des pensions profiteront également aux bénéficiaires de pensions de survie. Les mesures particulières supplémentaires suivantes ont été retenues en faveur des bénéficiaires de pension de survie:

- la pension de survie du conjoint ne sera plus réduite par rapport à celle à laquelle l'ayant droit décédé aurait pu prétendre, si elle se situe en dessous du niveau de la pension minimum de 1.185,57 €;
- les dispositions anticumul seront allégées en ce sens que dorénavant le cumul sera possible jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleures rémunérations de la carrière de l'assuré.

*\* Les mesures dans le cadre du revenu minimum garanti*

Ces mesures concernent essentiellement l'augmentation du taux d'immunisation et la restriction du champ d'application de l'aide alimentaire.

\*

### **III. LES AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET DU CONSEIL D'ETAT**

En soulignant que la commission parlementaire a tenu compte dans le cadre de ses discussions des avis des chambres professionnelles et du Conseil d'Etat, la commission se permet de ne plus revenir en détail sur les différents avis. En ce qui concerne les principales observations émises par les différentes instances consultées, le lecteur les trouvera dans le chapitre consacré au commentaire des articles. Par ailleurs, le lecteur pourra toujours consulter la documentation parlementaire afin de se renseigner sur l'ensemble des opinions exprimées.

Dans son avis du 19 février 2002, la Chambre d'Agriculture a salué les améliorations apportées en général aux prestations du régime général d'assurance pension et plus spécialement aux pensions à faible niveau en avançant que la quasi-totalité de ses ressortissants bénéficiaires d'une pension touchent une pension minimum.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics s'est félicité dans son avis du 6 mars 2002 de ce qu'un accord a pu être trouvé dans le cadre du „Rentendësch“. Toutefois, elle a regretté que le projet „ne se préoccupe nullement des droits des fonctionnaires et employés qui termineront leur carrière dans le régime dit „transitoire““.

La Chambre de Travail a marqué dans son avis du 8 février 2002 son accord avec le projet de loi en accueillant avec satisfaction que les groupes de travail, dont l'institution et les missions ont été définies par le „Rentendësch“ (voir supra), pourront entamer leurs travaux dans les mois à venir. Au sujet des résultats de l'évaluation de l'étude du BIT, la chambre professionnelle note „qu'à législation constante et dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4% par an (1er scénario), la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension est solide et stable pour la période de projection 2000-2050 considérée“.

En ce qui concerne l'hypothèse d'une croissance continue de 4%, sur laquelle se table l'équilibre financier du régime de pension, la Chambre de Travail se montre convainquant en avançant que „Ce taux de croissance n'a rien d'extraordinaire, puisque le taux de croissance moyen du Luxembourg de 1953 à 2001 a été de 4,24%. Certes, l'avenir n'est jamais une extrapolation du passé, mais la Chambre de Travail est confiante qu'un taux de croissance de 4 % est tout à fait réaliste dans les années à venir.“

En ce qui concerne la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers, leur avis commun, datant du 4 mars 2002, reflète l'attitude négative qu'avait prise l'organisation patronale à l'égard de la déclaration finale du „Rentendësch“. Ainsi, les deux chambres professionnelles regrettent dans leur avis que les recommandations de l'étude BIT n'aient pas été considérées et soulignent que les mesures décidées au „Rentendësch“ constituent une charge supplémentaire démesurée par rapport à la marge de manœuvre dont dispose le système d'assurance pension. Ainsi, elles ne peuvent pas donner leur accord au projet de loi.

Dans son avis exhaustif, adopté le 26 mars 2002, la Chambre des Employés Privés a marqué son accord au projet de loi. En complément de ses observations particulières sur les dispositions du projet de loi, la Chambre des Employés Privés a critiqué la non-prise en compte du phénomène des carrières dynamiques dans le calcul des pensions. A ce sujet, elle a avancé dans une deuxième partie de son avis, ses propositions sur une réforme structurelle de l'assurance pension combinée à une politique de promotion du „vieillessement actif“.

Dans son avis du 16 avril 2002, le Conseil d'Etat a marqué son accord au projet de loi tout en regrettant que l'approche prudente du BIT „de même que ses conseils de modération semblent avoir fait long feu ... Dans les conditions données, l'accueil réservé par le Conseil d'Etat aux velléités de réforme reste en l'espèce plutôt mitigé“. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a rappelé, à l'instar du BIT, que „le régime de pension est très sensible aux changements de l'environnement économique, et ceci est encore plus vrai au Luxembourg qu'ailleurs. Cette vulnérabilité à l'environnement économique provient de la dépendance de l'économie nationale envers les frontaliers“.

Toutefois, la Haute Corporation a reconnu que les mesures d'amélioration des prestations prévues par le projet de loi sous avis ne manqueront pas d'atténuer les différences entre le régime général d'assurance pension et les régimes transitoires spéciaux du secteur public. „En cela elles auront le mérite de marquer un pas en direction d'une plus grande convergence entre les régimes en concours.“

Le Conseil d'Etat a finalement exprimé son espoir que, dans le souci de rétablir l'équilibre financier du régime, aucun gouvernement ne soit ramené, à plus ou moins longue échéance, à revenir sur les améliorations en perspective. Dans ce contexte, il encourage „les responsables politiques à ne pas négliger le volet des recettes du régime, à revoir dans les meilleurs délais l'arsenal juridique à l'effet d'obtenir un meilleur rendement de la réserve de la communauté des risques et à explorer de nouvelles pistes en matière de ressources de financement du système des pensions“.

Sous réserve d'observations critiques concernant le forfait d'éducation, le Comité du Travail Féminin a marqué dans son avis du 24 avril 2002 son accord au projet de loi.

Finalement, dans son avis complémentaire du 14 mai 2002, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observations particulières à l'égard des amendements lui transmis pour avis par la commission parlementaire en date du 7 mai 2002.

\*

#### IV. ANALYSE ET COMMENTAIRE DU PROJET DE LOI

##### A) Adaptation du régime général et des régimes spéciaux de pension (Articles I et II)

###### a) Considérations générales

Les modifications relatives au régime général de pension telles qu'elles ont été décidées lors de la table ronde des pensions concernent toutes le livre III du Code des assurances sociales et se retrouvent groupées au sein de l'article Ier du projet de loi.

*Les répercussions financières* à court et à moyen terme sur les dépenses dans le régime général des pensions se présentent comme suit:

Les mesures entraînant une augmentation immédiate des dépenses pour les caisses de pension du régime général au cours de l'année 2002 sont:

- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 3,9%
- Le relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins
- Le relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales de 11,6%
- Le relèvement des pensions minima de 4,8% par suite du relèvement du montant de référence
- L'introduction d'une allocation de fin d'année
- L'allègement des dispositions anticumul pour les survivants

Le relèvement du taux des majorations proportionnelles en fonction de l'âge et du nombre d'années d'assurance n'est applicable qu'aux nouvelles pensions échues après le 1er mars 2002. Voilà pourquoi cette mesure ne fera augmenter les dépenses que de manière très progressive, jusqu'au moment où toutes les pensions en cours seront des pensions dont le début se situe après l'entrée en vigueur de la présente réforme.

Le tableau suivant résume l'augmentation des dépenses du régime général en année pleine, ainsi que les augmentations en 2002. Parce que la mise en vigueur des différentes mesures se fait au 1er mars 2002, l'augmentation des dépenses est répartie sur deux années.

	<i>Augmentation des dépenses (en millions €)</i>	
	<i>Année pleine</i>	<i>2002</i>
<i>Nombre d'indice</i>	<i>603,15</i>	<i>603,15</i>
<i>Mesures:</i>		
• Relèvement du taux des majorations proportionnelles et des majorations proportionnelles spéciales de 1,78 à 1,85	48,9	36,7
• Relèvement du taux des majorations proportionnelles si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins	2,6	2,0
• Relèvement des majorations forfaitaires et des majorations forfaitaires spéciales	33,4	25,1
• Relèvement des pensions minima de 4,8%	5,1	3,9
• Allocation de fin d'année	33,4	25,1
• Allègement des dispositions anticumul pour les survivants	10,3	7,7
<b>Total</b>	<b>133,7</b>	<b>100,5</b>

L'article 2 du projet de loi a trait aux adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Il s'agit tout simplement de transposer les modifications apportées au régime général de pension sur les régimes spéciaux de pension pour lesquels la détermination des prestations a été calquée sur les dispositions en vigueur dans le régime général.

## b) *Commentaire des articles*

### *Intitulé*

Le Conseil d'Etat propose un nouvel intitulé faisant référence à toutes les lois auxquelles le présent projet apporte des modifications.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale préfère toutefois maintenir l'intitulé tel que présenté au projet gouvernemental. Cet intitulé a l'avantage d'être plus lisible tout en traduisant les objectifs essentiels du projet de réforme.

### *Article 1*

Les modifications relatives au régime général de pension telles qu'elles ont été décidées lors de la table ronde sur les pensions concernent toutes le livre III du Code des assurances sociales et se retrouvent groupées au sein de l'article 1er du présent projet de loi.

#### *Point 1°*

L'article 171 alinéa 1 sous 7), qui concerne les „baby-years“, a été réécrit en vue d'étendre le bénéfice des „baby-years“ aux enfants qui sont nés avant le 1er janvier 1988.

Les conditions de stage ont été réaménagées dans la mesure où la période de référence de 36 mois qui précède la naissance d'un enfant et qui doit englober 12 mois d'assurance obligatoire en vue d'avoir droit au mécanisme du „baby-year“ est étendue si elle se superpose à des périodes d'éducation telles qu'elles sont visées au point 4 de l'alinéa 1er de l'article 172. En rappelant que la finalité des „baby-years“ est d'assurer la continuité des carrières d'assurance pension des femmes interrompant leurs activités professionnelles à la suite de la naissance d'un enfant, cette mesure étend donc l'intervalle de temps endéans lequel l'intéressée peut remplir la condition de douze mois d'assurance obligatoire.

En ce qui concerne certaines revendications concernant une extension plus favorable encore des conditions d'ouverture aux „baby-years“, il est observé qu'au regard de la complexité des dispositions en cause une certaine prudence est de mise. Il s'agit notamment d'éviter que le chevauchement de périodes d'assurance nationales et étrangères n'entraîne des complications par l'application des règles internationales de coordination des régimes de pension.

Le Conseil d'Etat relève une faute d'orthographe dans la cinquième phrase du point 7) de l'article 171, alinéa 1er du Code des assurances sociales (CAS) où il y a lieu d'écrire „affections“ au lieu de „affectations“.

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas lieu, au regard de la reformulation de l'article 239 du Code des assurances sociales (prise en charge par l'Etat des majorations proportionnelles pour „baby-years“), de supprimer dans la phrase introductive de l'article 171 du même code les termes „pour lesquelles des cotisations ont été versées“ alors que les „baby-years“ ne seront plus couverts de cotisations mais que l'Etat prendra en charge les majorations proportionnelles y attachées.

La phrase introductive de l'article 171 CAS est libellé comme suit:

*„Comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire, toutes les périodes d'activité professionnelle ou périodes y assimilées pour lesquelles des cotisations ont été versées, à savoir ...“*  
(suit l'énumération des différentes catégories de période)

La commission reconnaît le bien-fondé de l'argumentation du Conseil d'Etat. Toutefois afin d'éviter des modifications textuelles plus substantielles que la suppression générale du bout de phrase incriminé par le Conseil d'Etat rendrait nécessaires, la commission propose de maintenir le texte actuel qui doit continuer à s'appliquer dans différentes autres situations et de compléter le point 7) qui vise „les baby-years“ par une disposition prévoyant que la condition du versement de cotisations n'est pas requise en l'occurrence.

Voilà pourquoi, la commission propose de compléter par voie d'amendement l'article 171, alinéa 1, sous 7) tel que visé par l'article 1er, 1° du projet in fine par la phrase suivante:

*„La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.“*

La commission relève que la multitude de mesures légales prises successivement dans l'intérêt de la prise en compte de l'éducation d'enfants au regard de la Sécurité sociale peut donner lieu à des problèmes techniques d'application. Un surplus de cohérence dans ce domaine serait certainement souhaitable. Ainsi, si le Code des assurances sociales prévoyait une mesure unique, par exemple sous forme d'une indemnité parentale, sur base de laquelle seraient déterminées toutes les cotisations, pourrait-on se dispenser de dispositions dérogatoires telles que celle prévue par l'amendement ci-dessus.

En ce qui concerne l'éventuelle suppression de la condition de stage pour le droit aux „baby-years“, il est rappelé que la condition de stage a été prévue pour consacrer la nécessité d'un lien dans le chef du bénéficiaire avec des périodes d'assurances antérieures au Luxembourg.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat concède que cet amendement résout pour l'immédiat le problème juridique soulevé par le Conseil d'Etat dans son premier avis, mais qu'il ne constitue pas une solution légistiquement satisfaisante et qu'il faudra sans doute à plus ou moins longue échéance procéder à des modifications plus substantielles du texte en cause.

#### *Point 2°*

Ce point abroge les alinéas 2 et 3 de l'article 185 CAS qui ont permis aux assurés de différer le début de la pension de vieillesse de 65 à 68 ans tout en instituant un mécanisme permettant aux intéressés de majorer le montant de la pension de vieillesse. Les dispositions en question n'ont guère connu de succès et peuvent être abrogées, alors surtout que leur maintien causerait des difficultés techniques qui consisteraient principalement dans le fait que deux taux de majoration se superposeraient.

Ce point ne donne pas lieu à des observations particulières.

#### *Point 3°*

*L'article 214 CAS* connaît les modifications les plus importantes et les plus concrètes pour le pensionné.

*Le paragraphe 1)* première phrase dispose que les majorations proportionnelles connaissent une augmentation de l'ordre de 3,9%, ce qui correspond au niveau des calculs à 1,85 pour cent de la somme des salaires, traitements ou revenus cotisables. Actuellement ce taux est de 1,78 pour cent.

Pour le calcul des majorations proportionnelles, sont mises en compte les revenus se rapportant aux périodes effectives d'assurance obligatoire (article 171), aux périodes résultant de l'assurance continuée (article 173), comme à celles de l'assurance facultative (173bis) et à celles découlant d'un achat rétroactif (article 174).

*La deuxième phrase de l'article 214* introduit le principe de l'augmentation échelonnée en fonction de l'âge et de la carrière du bénéficiaire. Cette mesure devrait inciter les personnes à prolonger leur activité professionnelle.

Par conséquent, tous les assurés qui remplissent ces deux conditions de manière concomitante vont pouvoir bénéficier de cette double majoration pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle. Il s'agit d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance. Le total de ces unités ne doit cependant pas dépasser un maximum de 2,05%.

Ainsi le texte gouvernemental propose-t-il de prendre en compte pour l'application du nouveau système de l'augmentation échelonnée des majorations proportionnelles à la fois des périodes effectives d'assurance obligatoire et les périodes résultant d'une des différentes formes d'assurance volontaire.

Le Conseil d'Etat se demande si pour encourager les personnes à prolonger leur activité professionnelle, on ne devrait pas rémunérer les seules périodes *effectives* d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans, au lieu d'affecter du taux de majoration supplémentaire toutes les années d'assurance mises en compte au titre des articles 171, 173 (assurance continuée), 173bis (assurance facultative) et 174 (achat rétroactif). Le Conseil d'Etat se demande quelle pourrait être la motivation du législateur de rémunérer spécialement des périodes d'affiliation volontaire se situant au-delà de l'atteinte d'âge de 55 ans par le bénéficiaire.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas de *redéfinir la référence prévue* en la déterminant par „différence entre le nombre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre de l'article 171 réalisées après l'âge de 55 ans de l'intéressé“.

Le Conseil d'Etat préconise donc une approche plus restrictive qui se limiterait à rémunérer les seules périodes d'assurance obligatoire réalisées après l'âge de 55 ans.

La commission fait valoir que jusqu'à présent les périodes d'assurance obligatoire au sens de l'article 171 CAS, d'une part, et les périodes d'assurance mises au compte au titre de l'assurance continuée, de l'assurance facultative et au titre d'un rachat rétroactif, d'autre part, ont été traitées de manière strictement équivalente par le législateur.

Il en a été ainsi notamment lors de l'introduction de différentes mesures destinées à compenser les interruptions des carrières d'assurance des femmes. Au plan administratif il s'ensuit que les programmes informatiques ne différencient pas entre ces deux catégories de périodes d'assurance. Par conséquent, si on suivait le Conseil d'Etat, l'application du nouveau système de la majoration proportionnelle échelonnée nécessiterait au préalable une adaptation substantielle des programmes informatiques en cause.

Au-delà de ces considérations administratives, il y a lieu de relever que les hypothèses permettant à un assuré de s'appuyer sur des périodes d'assurance volontaire pour pouvoir bénéficier du nouveau système du „facteur 93“ seront probablement très rares. Il est donc établi que l'impact administratif et informatique de l'introduction du *distinguo* proposé par le Conseil d'Etat serait disproportionné à l'effet pouvant être obtenu.

Compte tenu de ces explications, la commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte gouvernemental.

La commission décide de ne pas suivre la proposition, notamment formulée par la Chambre des Employés privés, visant à supprimer le plafonnement de l'allocation de fin d'année à 40 ans. Dans la mesure où le „Rentendesch“ avait prévu un strict parallélisme de cette nouvelle prestation par rapport au système des majorations forfaitaires, le projet ne fait que fidèlement traduire les modalités y arrêtées.

*Le paragraphe 2* a trait aux majorations forfaitaires. Ces majorations correspondront désormais à 23,5% du montant de référence au lieu de 22% actuellement. Comme le montant de référence lui-même sera relevé, les majorations forfaitaires sont augmentées au total de 11,6 pour cent.

Cette mesure joue en faveur de l'ensemble des pensionnés, mais a une incidence proportionnellement plus importante sur les pensions basées sur les petits revenus.

#### *Points 4° et 5°*

Les modifications ont pour objet de relever les taux des majorations proportionnelles spéciales et des majorations forfaitaires spéciales dans le cadre de la pension d'invalidité inscrits à l'article 216. Les taux appliqués sont identiques à ceux prévus pour la pension de vieillesse.

Ces textes ne donnent pas lieu à observation.

#### *Point 6°*

Ce point complète l'alinéa 1 de l'article 219 CAS qui prévoit que l'ensemble des pensions de survivant (conjoint survivant et orphelins) ne peut dépasser la pension qui aurait été due en admettant, si ce mode de calcul s'avère plus favorable, le cumul jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq meilleurs salaires, traitements ou revenus de l'assuré décédé.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette réforme de l'article 219 CAS dans la mesure où il considère que celle-ci remet en cause le principe bien établi suivant lequel les prestations de survie ne peuvent jamais dépasser les pensions personnelles desquelles elles sont dérivées.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale se prononce néanmoins pour le maintien du texte gouvernemental qui comporte un allègement justifié des dispositions anticumul relatives aux pensions de survie.

#### *Point 7°*

L'article 219bis CAS nouveau prévoit la création d'une allocation de fin d'année de 1,67 euro, nombre indice 100, base 84, c'est-à-dire 12,66 euros (511 LUF) par année d'assurance ou de période

assimilée. Toutefois le montant ne peut pas dépasser 506,45 euros (20.430 LUF) par an. Les montants prévus sont ajustés et adaptés à l'indice du coût de la vie. L'allocation de fin d'année est allouée à toute personne bénéficiant d'une pension au 1er décembre.

Le calcul du complément de fin d'année se fera par quarantième, parallèlement à celui des majorations forfaitaires. Ce complément sera attribué au conjoint survivant au même titre qu'au bénéficiaire principal.

Les alinéas 3 et 4 déterminent la part revenant respectivement à l'orphelin (un tiers), à l'orphelin de mère et de père (deux tiers) et, pour le cas du divorce aux conjoints survivants (répartie au prorata entre les conjoints).

L'alinéa 5 étend le bénéfice de l'allocation de fin d'année aux personnes visées à l'alinéa 1er de l'article 198 („Tochterrenten“).

L'alinéa 6 précise le mode de calcul dans l'hypothèse où la pension ne couvre pas une année civile entière (par mois et par jour) ainsi que l'hypothèse du décès, en cours d'année, du bénéficiaire de la pension personnelle. A ce moment l'allocation due au conjoint survivant porte sur l'année entière.

La commission a amendé cet alinéa en rédigeant le début de la première phrase comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

Cet amendement a pour objet d'éviter d'inclure dans l'allocation de fin d'année des périodes où la pension d'invalidité est versée à la caisse de maladie et où la pension de vieillesse anticipée est payée au fonds pour l'emploi à titre de compensation pour des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié de l'indemnité pécuniaire de maladie ou de l'indemnité de préretraite.

L'avant-dernier alinéa de l'article 219bis précise le traitement de l'allocation de fin d'année dans le cadre du concours de pensions avec d'autres revenus.

Le dernier alinéa concerne le traitement fiscal de l'allocation de fin d'année.

La commission a évoqué les problèmes techniques assez compliqués qui ont dû être résolus en relations avec le traitement fiscal du complément de fin d'année. Ce complément constituant une prestation nouvelle ayant au regard du droit fiscal commun la nature d'une prestation non périodique et impliquant de ce fait théoriquement l'application du barème fiscal afférent, aurait ainsi nécessité la mise en place d'une nouvelle chaîne de calcul informatique. L'impact administratif aurait été considérable, sinon démesuré par rapport au but recherché. Les pourparlers avec l'Administration des Contributions ont abouti à une solution dérogatoire à inscrire dans le présent projet de loi (dernier alinéa de l'article 219bis nouveau) et suivant laquelle la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle. Pour le traitement fiscal, le complément est donc théoriquement répercuté au prorata sur le paiement mensuel des pensions, le décompte effectif n'étant opéré qu'en fin d'année ensemble avec la liquidation du complément.

#### *Point 8°*

Un nouvel alinéa 3 est ajouté à l'article 220 en vue de déterminer les revenus à mettre en compte au titre des „baby-years“. Le nouveau texte consacre le changement de système suivant lequel l'Etat dorénavant n'interviendra plus au niveau des cotisations, mais au niveau des majorations proportionnelles se rapportant aux „baby-years“. Les dispositions en question doivent donc être reprises dans le chapitre consacré à la détermination des prestations.

La commission précise que les cotisations versées jusqu'à présent seront à considérer comme avances. Dorénavant la mise en compte des „baby-years“ s'apparentera au système qui a été appliqué aux bénéficiaires du complément différentiel.

En pratique, il sera procédé en sorte que l'Etat se verra régulièrement présenter une facture par les caisses de pensions portant sur sa part dans les pensions des bénéficiaires des „baby-years“.

#### *Point 9°*

L'article 222 a pour objet de relever le montant de référence qui sert de base au calcul pour différents éléments de pension et notamment les majorations forfaitaires et les pensions minima.

Cette hausse du montant de référence permettra de porter la pension minimum à 1.185,57 euros (47.826 LUF) au lieu de 44.700.- francs (1.108,10 euros) jusqu'à présent.

*Point 10°*

L'article 223 permet au conjoint survivant de toucher le montant de la pension minimum intégral, lorsque le calcul de la pension de survie aurait fait passer cette dernière sous le montant de la pension minimum de sorte que si la pension minimum de conjoint était jusqu'à présent de 36.257.- francs (898,79 euros), elle va passer dorénavant à 1.185,57 euros (47.826 LUF). Il s'agit donc d'une augmentation de 286,78 euros (11.569 LUF) par mois ce qui correspond à une hausse de 32%.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette mesure en faveur des plus démunis. Il répète toutefois ses considérations de principe déjà formulées à l'endroit du point 6° (voir ci-dessus).

La commission est d'avis que l'allègement de la disposition anticumul permettant dorénavant que, dans certaines conditions, les prestations de conjoint survivant et d'orphelin peuvent dépasser la pension qu'aurait touchée l'assuré principal de son vivant est justifié.

Les points 11° à 14° constituent des dispositions essentiellement techniques qui n'ont pas donné lieu à des observations particulières du Conseil d'Etat.

*Point 11°*

L'article 229 concerne le concours de pensions de survie avec d'autres revenus. La modification proposée a pour objet de tenir compte de l'introduction du forfait d'éducation en assumant que ce dernier ne comporte pas de réduction des pensions de survie.

*Point 12°*

Ce point modifie l'article 239 CAS en ce sens que l'Etat, en dehors du tiers des cotisations qu'il doit supporter, doit également assumer les charges découlant des majorations proportionnelles pour „baby-years“.

*Point 13°*

Ce point abroge le point 7 de l'article 240 qui mentionnait précisément la prise en charge par l'Etat des cotisations relatives aux „baby-years“.

*Point 14°*

Le point 14° est une disposition essentiellement technique visant à préciser les modalités de la détermination du montant et du point de départ de la pension du bénéficiaire, notamment dans l'hypothèse où celui-ci a été préalablement admis à la préretraite.

*Article II*

L'article II a trait aux adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Il s'agit tout simplement de transposer les modifications apportées au régime général de pension sur les régimes spéciaux de pension pour lesquelles la détermination des prestations a été calquée sur les dispositions en vigueur dans le régime général.

La commission note que le présent projet comporte dans son article II les adaptations à faire aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998. Le projet ne touche toutefois pas aux dispositions afférentes dans le régime transitoire de la fonction publique. Pour ce régime, les améliorations des „baby-years“, reposant d'ailleurs sur une autre technique de calcul, devront être opérées par une loi particulière.

Afin d'assurer le parallélisme avec les amendements adoptés à l'endroit de l'article I relatif au régime général de pension, la commission a adopté les amendements suivants à l'endroit de l'article II.

- 1) L'article 3, alinéa 3 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 tel que visé par l'article II, 1° du projet est complété in fine comme suit:

*„La condition qu'une retenue pour pension ait été opérée ne s'applique pas.“*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

2) A l'article 42bis visé par l'article II, 7° du projet, le début de l'alinéa 6 se lit comme suit:

*„Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ...“*

Par cet amendement la modification apportée à l'article 219bis, alinéa 6 du Code des assurances sociales est transposée aux régimes spéciaux de pension dans la fonction publique tels qu'ils résultent de la loi modifiée du 3 août 1998.

## **B) Introduction d'un forfait d'éducation (article III)**

### **a) La conception du forfait d'éducation**

L'introduction du forfait d'éducation, prestation sociale „sui generis“, constitue la mise en oeuvre pratique d'une politique de reconnaissance de travail éducatif qui, dans la mesure où il a été presté par des personnes, quasiment toujours des femmes, qui n'ont pas pu se constituer une carrière d'assurance pension, ou dont le travail éducatif n'a pas été retenu pour le calcul de leur pension, n'a jamais connu de valorisation matérielle. La création de ce forfait traduit le souci d'équité envers les femmes qui se sont consacrées à leur famille et qui ont ainsi rendu un service précieux à la société de notre pays pour lequel elles ne perçoivent à ce jour encore aucune compensation.

La volonté des initiateurs du forfait d'éducation était et reste de reconnaître, par l'institution d'un nouveau droit à prestation lié au fait de l'éducation d'enfants, les efforts consentis au foyer par des femmes sans carrière d'assurance pension significative. L'absence d'une telle carrière dans le chef des femmes visées en premier lieu par l'introduction du forfait d'éducation entraîne leur inéligibilité au bénéfice d'autres mesures existantes de valorisation du travail éducatif, notamment à l'attribution de baby-years. En fait, il s'agit de deviser un mécanisme permettant de valoriser le travail éducatif *per se*, indépendamment de l'existence d'une carrière d'assurance pension pouvant ouvrir le droit au bénéfice de certaines mesures concernant la rétribution de l'éducation d'enfants dans le contexte d'une telle carrière.

L'exemple de référence classique pour l'attribution du forfait d'éducation est celui des femmes n'ayant jamais travaillé, au sens qu'elles n'ont jamais payé de cotisations à une assurance pension pendant un temps suffisamment long pour permettre l'application des mesures existantes de création et d'amélioration de carrières d'assurance. A l'égard de ces femmes – et des hommes se trouvant dans la même situation bien entendu – il existe une volonté politique affirmée de reconnaître pécuniairement le travail d'éducation accompli au foyer.

Le forfait d'éducation est en premier lieu une mesure orientée vers le passé: les bénéficiaires du forfait seront avant tout des femmes qui, pour quelque raison que ce fût, n'ont pas pu se constituer une carrière propre d'assurance pension en des temps où le travail féminin était encore plutôt l'exception. A l'avenir, avec un nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation cédera progressivement le pas à celui de baby-years, mesure de reconnaissance du travail éducatif *dans le cadre d'une carrière d'assurance*. Le forfait d'éducation remplira avant tout son rôle de prestation spéciale en faveur des femmes qui n'ont pas pu ou n'ont pas souhaité se constituer des carrières d'assurance pension de par le passé.

Le fait générateur de l'octroi du forfait d'éducation est, soit, le moment où le bénéficiaire atteint l'âge de 60 ans, soit le moment de l'octroi d'une pension personnelle. La limite des 60 ans a été retenue parce qu'elle se rapproche de l'âge moyen de départ à la retraite. Etant donné que c'est au moment de partir en retraite que les femmes ayant droit à des baby-years se voient attribuer le bénéfice effectif de cette mesure, il est logique de fixer l'âge d'entrée en jouissance du forfait d'éducation – non lié dans tous les cas à l'octroi d'une pension personnelle et devant par conséquent être établi arbitrairement à un âge donné – aux alentours de l'âge effectif moyen du départ à la retraite. La limite des 60 ans s'applique donc par défaut, dans tous les cas où il n'existe pas d'autre fait générateur de l'entrée en jouissance du forfait.

### **b) Quelques réflexions générales**

Le forfait d'éducation est une nouvelle prestation s'élevant à 75,82 euros par enfant et par mois au profit des parents ne pouvant bénéficier au titre de leur travail éducatif d'une rétribution au niveau de leur pension. Cette innovation remonte à une proposition soumise au Rentendesch qui s'y est rallié, à

condition que le financement soit assuré par le budget de l'Etat et à condition que la cohérence avec les dispositions sur les „baby-years“ soit assurée. Il s'agit donc d'une prestation sociale fondamentalement nouvelle dont l'idée a été développée au Rentendesch, la décision de proposer son introduction légale et la détermination des modalités afférentes dans le cadre du présent projet de loi ayant appartenu au Gouvernement.

La question largement théorique concernant la nature juridique de la nouvelle prestation et implicitement celle de savoir de quel ressort de la politique sociale au sens large elle relève a occupé une place importante dans les débats.

La commission souligne que la proposition de l'introduction du forfait d'éducation repose sur des considérations élémentaires d'équité sociale, dans un souci de reconnaissance du travail éducatif fourni par le parent qui ne peut pas bénéficier de la mise en compte de „baby-years“. En revalorisant en même temps les „baby-years“ de manière à ce que l'effet pécuniaire en soit le même que celui du forfait d'éducation, le projet tend à instituer un système cohérent de reconnaissance par l'Etat du travail éducatif fourni par les parents, qu'ils aient poursuivi une occupation professionnelle ou non. L'effet combiné des deux mesures s'inscrit ainsi dans la lignée des efforts développés au cours des dernières années ayant tous pour finalité de donner des droits individuels et autonomes de pension à un maximum de personnes. Dans cette optique, l'introduction du forfait d'éducation ne devrait constituer aucune entrave à une individualisation progressive des droits de pension.

Au regard des règles du droit international de la Sécurité sociale, la qualification donnée au plan interne à la nouvelle prestation n'est guère significative. En droit international est qualifiée de prestation familiale toute prestation ayant essentiellement comme but de compenser des charges familiales. Tel ne peut évidemment pas être la finalité du forfait d'éducation alloué en principe à des personnes à l'âge de la retraite et n'ayant par conséquent plus de charges familiales à assumer. Le forfait d'éducation est donc à considérer comme une forme spécifique de revenu attribué, pour des raisons d'équité sociale, au parent – féminin dans la très grande majorité des cas – en reconnaissance de son travail éducatif qui n'a pas donné lieu à la mise en compte de „baby-years“. Le droit au forfait d'éducation n'est pas lié à des conditions de ressources du bénéficiaire, ce qui le différencie donc de toute forme d'assistance publique. Il s'agit d'un droit autonome, existant dorénavant dans la seule législation luxembourgeoise, ce qui implique que ce droit ne pourra pas être proratisé (par opposition à un droit né de la totalisation de droits par la coordination de différents régimes de pension internationaux). La naissance du droit est liée à la condition de l'éducation de l'enfant au Luxembourg. L'exportation du droit au forfait d'éducation ne peut donc entrer en ligne de compte que si, dans le chef du bénéficiaire affilié à la Sécurité sociale luxembourgeoise, le droit est né au Luxembourg à la suite de la naissance respectivement de l'adoption d'un enfant éduqué au Luxembourg. Concrètement, il s'ensuit que la non-affiliation à la Sécurité sociale luxembourgeoise fait obstacle à l'attribution du droit. (voir également ci-dessous sub article 1er les commentaires détaillés concernant la clause de résidence)

La commission considère que le forfait d'éducation, en tant que nouvelle prestation sociale doit être apprécié, quant à sa nature et sa finalité sociale, dans le contexte global du réseau de protection sociale instituée par notre législation sociale. Force est de constater que pour certaines prestations, la délimitation en fonction du domaine auquel elles sont censées appartenir – sécurité sociale ou politique familiale – est difficile à opérer. Cette question n'est d'ailleurs que d'un intérêt secondaire par rapport à la nécessité pour toute nouvelle mesure de s'insérer logiquement dans un système global de protection sociale cohérent. Il importe encore que toute mesure de protection sociale soit constitutive d'un droit pour le bénéficiaire. Ce dernier ne doit pas se sentir discrédité par le seul fait de la qualification de la prestation. Tel a été p.ex. un souci majeur lors de la création du revenu minimum garanti qui est à considérer comme un droit social et non comme une prestation relevant de l'assistance sociale. Au fil du temps, nombreuses sont les mesures qui ont été prises (rachat, assurance continuée) pour renforcer les droits de l'assuré et pour compléter des carrières d'assurance interrompues pour l'une ou l'autre raison. Ainsi, la prise en compte des périodes d'éducation a permis à de nombreux assurés à remplir les conditions de stage leur donnant droit à une pension minimum.

L'extension des baby-years pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988 est également appelée à parfaire le réseau de protection sociale. Dans cette même optique le forfait d'éducation constitue une mesure de politique d'égalité de traitement s'adressant à une catégorie de femmes qui, malgré l'extension des „baby-years“, n'auraient toujours pas droit à une quelconque reconnaissance par l'Etat de leur travail éducatif. En tant que tel le forfait d'éducation n'est pas à considérer comme un élément de pension, mais comme une mesure compensatoire subsidiaire en faveur des personnes ne pouvant béné-

ficier des „baby-years“, même généralisés. L'extension des „baby-years“ constitue dès lors la mesure prioritaire, la création du forfait d'éducation étant subsidiaire en ce sens que le bénéficiaire potentiel n'a pas le choix d'opter pour l'une ou l'autre prestation, mais que les „baby-years“ sont à mettre d'office en compte pour celui remplissant les conditions afférentes.

Enfin, il semble utile de rappeler que des discussions analogues ont été menées à l'occasion de l'introduction de l'allocation de maternité par la loi du 30 avril 1980 qui a consacré la généralisation de cette allocation à toutes les femmes et sa prise en charge par le budget de l'Etat. (voir doc. parl. 2370)

### c) *Commentaire des articles*

#### *Article III*

L'article III concerne l'introduction d'un forfait d'éducation.

Pour ce volet du projet de loi, la commission se trouve saisie de deux textes, à savoir du texte gouvernemental et du texte de la proposition de loi 4879 déposée par M. Lucien Lux.

Les différences essentielles entre les deux textes consistent dans le fait que le forfait d'éducation prévu par le projet de loi gouvernemental a un caractère subsidiaire par rapport aux „baby-years“, alors que selon la proposition de loi, le droit à la nouvelle prestation devrait être généralisé, c'est-à-dire attribué à tous les parents indépendamment du fait s'ils bénéficient ou non de „baby-years“.

Par ailleurs le projet gouvernemental propose d'instituer comme organisme compétent le Fonds national de solidarité, alors que la proposition de loi prévoit de conférer cette mission à la Caisse nationale des prestations familiales.

Dans sa prise de position du 12 avril 2002, le Gouvernement a recommandé de ne pas prendre en considération la proposition de loi. Il relève que la prestation dont l'auteur préconise l'introduction aurait le caractère d'une prestation différée qui ressemblerait plus à l'allocation d'éducation et qui, contrairement à toutes les autres prestations familiales, ne serait pas limitée dans le temps.

La généralisation de la prestation qui, selon le vœu de l'auteur de la proposition de loi serait attribuée à tous les parents qu'ils aient profité de „baby-years“ ou non, entraînerait qu'elle ne répondrait plus à sa finalité initiale d'instituer une récompense par l'Etat du travail éducatif des parents qui jusqu'à présent n'ont bénéficié d'aucune reconnaissance à ce titre. Cette finalité est donc précisément de rééquilibrer ainsi dans la mesure du possible la situation de tous les parents par rapport au soutien que l'Etat accorde à leur travail d'éducation. La proposition de loi par contre entérinerait le déséquilibre actuel.

Au vu de la prise de position gouvernementale et de l'argumentation ci-dessus développée, la commission dans sa majorité, a décidé de baser son examen du texte sur le projet gouvernemental.

#### *Article 1er*

Cet article crée le forfait d'éducation en tant que nouvelle prestation et en définit le champ d'application personnel.

Le texte prévoit une condition de résidence dans le chef du parent bénéficiaire qui, au moment de la naissance de l'enfant, doit être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y résider effectivement. La condition de résidence ne se rapporte donc pas à l'enfant et elle n'implique donc pas impérativement que la naissance de l'enfant doive également avoir eu lieu au Grand-Duché de Luxembourg.

Le seul critère déterminant pour faire naître le droit au forfait d'éducation est finalement celui de la résidence effective du parent bénéficiaire au Grand-Duché au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Au plan administratif, ce critère est le seul à pouvoir être vérifié et dès qu'il y est satisfait, on présume que l'éducation de l'enfant a également eu lieu sur le territoire luxembourgeois.

La commission considère qu'afin de limiter le champ d'application personnel de la mesure, il est essentiel de maintenir la condition du domicile et de résidence effective. Toutefois, elle reconnaît la nécessité de lever dans certaines hypothèses très limitées ce principe de la territorialité. Il en est ainsi pour les situations historiques où le parent était éloigné contre son gré du territoire national du fait de l'occupant nazi. La commission propose dès lors de ménager dans le texte une ouverture pour ces situations strictement délimitées en complétant l'article 1er par un alinéa 2 ayant la teneur suivante:

*„Le ministre ayant dans ses attributions la Famille peut dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si au moment de la naissance de l'enfant le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.“*

La commission a également évoqué les cas de rigueur pouvant surgir dans les hypothèses où l'éducation de l'enfant à dès la naissance été confiée à une tierce personne. Celle-ci, dans l'application stricte du texte gouvernemental initial, n'aurait pas droit au forfait d'éducation, droit qui resterait acquis à la personne ayant mis l'enfant au monde. Or, cette solution ne serait pas équitable, et la commission a jugé opportun de donner dans ces hypothèses au Fonds national de solidarité la possibilité de juger ce genre de situation ex aequo et bono.

Voilà pourquoi, elle propose de compléter l'article 1er par un alinéa final ainsi libellé:

*„Le forfait d'éducation est encore attribué à toute personne qui s'est occupée en lieu et place des parents de l'éducation de l'enfant.“*

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations particulières à formuler à l'endroit de cet amendement.

\*

En ce qui concerne la question de l'exportabilité de la nouvelle prestation, la condition du domicile et de la résidence effective du parent au Grand-Duché de Luxembourg au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant entraîne comme conséquences

- que le forfait d'éducation n'est pas attribué aux travailleurs frontaliers,
- que, par contre, le forfait d'éducation est exportable au bénéfice des travailleurs étrangers, dont les enfants sont nés et ont été éduqués au Grand-Duché de Luxembourg et qui, à la suite de leur vie active, ont réintégré leur pays d'origine.

La commission a largement examiné, au cours d'un débat contradictoire, la question plus générale de **la compatibilité avec le droit communautaire de cette clause de résidence**. Cette question est soulevée dans différents avis et en particulier dans celui du Conseil d'Etat qui s'interroge sur la fragilité juridique de cette condition. La Chambre de Travail demande d'étendre le droit au forfait d'éducation aux travailleurs frontaliers.

Les critiques à l'endroit de la condition de résidence et l'argumentation développée en faveur de l'extension aux travailleurs frontaliers se résument comme suit:

Le projet de loi veut instituer un strict parallélisme entre les dispositions concernant les „baby-years“ et le forfait d'éducation nouvellement créé. En revalorisant les „baby-years“ pour le calcul desquels dorénavant sera pris en compte un minimum correspondant à 1,5 fois le salaire social minimum, de manière à ce que l'effet pécuniaire soit équivalent à celui du forfait d'éducation, le projet consacre la mise sur un pied d'égalité des femmes ayant poursuivi leur carrière professionnelle et celles ayant privilégié le travail au ménage et l'éducation des enfants.

Or, dans le chef des travailleurs frontaliers ce parallélisme ne joue pas alors que la condition de résidence les écarte du bénéfice du forfait d'éducation. Par contre pour la mise en compte des „baby-years“ ils sont mis sur un strict pied d'égalité avec les résidents luxembourgeois.

Selon les critiques, il en résulterait un déséquilibre au détriment des travailleurs frontaliers. Ce déséquilibre devrait être ressenti comme socialement injuste et se présenterait concrètement comme suit: le parent – travailleur frontalier – qui interromp sa carrière à la suite d'une naissance bénéficie de la mise en compte de „baby-years“, alors que celui qui continue à travailler et ne bénéficie donc pas de „baby-years“ ne pourra pas non plus se voir octroyer le forfait d'éducation en raison du fait qu'il ne remplit pas la condition de résidence.

Il en résulterait que la condition de résidence heurterait les principes d'équité sociale et qu'au plan juridique elle ne résisterait probablement pas à un recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

Par rapport à ces critiques, la commission prend position comme suit: De par son essence le forfait d'éducation est à considérer comme mesure transitoire et subsidiaire par rapport aux „baby-years“. En tant que tel, le forfait d'éducation est donc essentiellement une prestation qui, dans un esprit de justice sociale rétrospective, est destinée à faire honorer, moralement et matériellement, par l'Etat le travail éducatif de tout parent qui n'a pas été éligible à la mise en compte de „baby-years“ et qui donc dans le cadre du réseau de protection sociale luxembourgeois n'a jusqu'à présent pas eu droit à une quelconque reconnaissance à ce titre.

L'introduction de cette prestation trouve donc sa motivation dans des considérations spécifiques à notre pays et compte tenu de cette nature et de son caractère subsidiaire, il est opportun de prendre d'abord une attitude défensive à l'égard de son exportabilité.

On ne saurait d'ailleurs affirmer que les travailleurs frontaliers se trouvent discriminés, alors que par rapport au bénéfice des „baby-years“, mesure prioritaire et principale, ils se trouvent placés sur un strict pied d'égalité avec les travailleurs luxembourgeois.

Au regard de l'évolution de la jurisprudence communautaire, le Luxembourg n'a pas intérêt à concéder de prime abord l'exportabilité générale de la nouvelle prestation. Au plan de la technique juridique, il y a lieu de noter que dès la création des „baby-years“ une condition de stage a été prévue pour consacrer ainsi la nécessité d'un lien dans le chef du bénéficiaire avec des périodes d'assurance antérieures au Luxembourg. Cette condition de stage exclut notamment toute prétention éventuelle de l'épouse du travailleur frontalier qui elle n'a jamais travaillé au Luxembourg. En effet, en l'absence de périodes d'assurances antérieures au Luxembourg, elle ne peut faire valoir aucun droit aux „baby-years“. Or, pour le forfait d'éducation cette technique ne peut pas s'appliquer et la condition de résidence reste donc le seul moyen pour limiter le champ d'application personnel de la mesure et pour écarter ainsi des revendications éventuelles de la catégorie de personnes susvisée.

Reste une situation qui effectivement peut poser problème, à savoir celle du parent – travailleur frontalier – n'ayant pas interrompu sa carrière à la suite d'une naissance et ne bénéficiant de ce fait pas de „baby-years“. Si un tel cas était porté devant la Cour de justice des Communautés européennes, il n'est pas exclu que la requérante obtiendrait gain de cause. Toutefois cette décision juridictionnelle n'aurait que l'effet de lever l'opposabilité de la clause de résidence à l'égard de la seule requérante et éventuellement à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans une situation juridique strictement identique. Par contre, la clause continuerait à s'appliquer à l'endroit d'autres situations dans lesquelles les prétendants éventuels ne peuvent, en toute objectivité, faire valoir aucun droit légitime au forfait d'éducation.

Il ne faudrait pas non plus négliger le fait que l'élargissement du champ d'application personnel de la prestation impliquerait un coût supplémentaire qui dépasserait probablement l'enveloppe financière prévue et rendrait donc nécessaire une réduction du montant de la prestation.

Compte tenu de ses réflexions, la commission, dans sa majorité, confirme le principe de la clause de résidence telle qu'elle figure au projet gouvernemental et adopte l'article 1er dans sa teneur amendée.

#### *Article 2*

Dans le projet de loi gouvernemental initial, cet article prévoyait que le forfait d'éducation prend cours à partir de l'âge de **soixante-cinq** ans du demandeur, sinon à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le Conseil d'Etat estime que „la règle générale d'attribution du forfait d'éducation doit être rapprochée de l'âge moyen d'octroi des pensions personnelles qui s'établit en 1999 à 57,3 ans pour les hommes contre 56,8 pour les femmes“.

Par voie d'amendement, la commission propose de donner à l'article 2 la teneur suivante:

*„Le bénéfice du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de **soixante** ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.*

*Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.“*

Cet amendement trouve sa motivation dans le fait que le texte gouvernemental, en subordonnant l'octroi du forfait d'éducation à l'accomplissement de soixante-cinq ans dans le chef du bénéficiaire lorsque celui-ci ne peut faire valoir de droits à une pension personnelle, désavantage celui-ci par rapport à une personne bénéficiaire d'une pension à titre personnel qui pourra demander à profiter du forfait d'éducation dès l'octroi de sa pension.

Or, si l'âge légal d'entrée en pension continue d'être fixé à soixante-cinq ans, l'âge réel d'entrée en pension se situe, comme le Conseil d'Etat l'a relevé, nettement en dessous de soixante ans, à savoir en 1999 à 57,3 ans pour les hommes et à 56,8 ans pour les femmes.

Force est de constater que le seuil prévu de soixante-cinq ans créerait une situation inégalitaire à laquelle le présent amendement tend de remédier en fixant l'âge d'attribution du forfait d'éducation à soixante ans. Conformément au souhait exprimé par le Conseil d'Etat, l'âge d'attribution du forfait d'éducation est ainsi rapproché de l'âge moyen d'octroi d'une pension personnelle.

Dans la logique de cet amendement, la commission propose à l'alinéa 2 de supprimer le bout de phrase „avant l'âge de soixante-cinq ans“. Le texte de cet alinéa établit donc d'une façon générale la règle que le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation, quel que soit l'âge du bénéficiaire.

Conformément à l'article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, cet amendement doit être accompagné d'un exposé des dépenses nouvelles qu'il comporte. A ce sujet, la commission rappelle que l'enveloppe financière pour l'introduction du forfait d'éducation tel que prévu au projet gouvernemental – donc avec l'âge d'octroi fixé à 65 ans – a été évalué à 29,9 mio d'€ par année pleine. Les services de l'Inspection générale de la Sécurité sociale ont procédé à une estimation du coût supplémentaire qu'entraîne l'abaissement de l'âge d'octroi à 60 ans tel que prévu à la proposition d'amendement ci-dessus exposée. Compte tenu du nombre important de bénéficiaires potentiels se situant dans la tranche d'âge de 60 à 65 ans, ils ont conclu à un coût supplémentaire de l'ordre d'un tiers par rapport au coût initialement prévu. La mesure se chiffrera donc finalement à  $\pm 40$  mio € par année pleine.

A noter encore que le groupe parlementaire POSL a introduit le 18 avril 2002 à titre subsidiaire – à titre principal, il maintient le système préconisé par la proposition de loi 4879 – un amendement à l'article 2 tendant également à réduire l'âge pour l'octroi du forfait d'éducation à 60 ans.

#### *Article 3*

L'article 3 fixe le montant du forfait d'éducation qui est adopté au coût de la vie et ajusté au niveau de la vie selon les mêmes modalités que les pensions de vieillesse, d'invalidité ou de survie.

Cet article ne donne pas lieu à observations.

#### *Article 4*

Le forfait d'éducation est soumis aux charges fiscales et sociales prévues en matière de pensions.

Cet article ne donne pas lieu à observations

#### *Article 5*

L'article 5 du texte gouvernemental concerne les bénéficiaires d'un complément pension minimum qui bénéficient en même temps des périodes d'éducation de l'article 172 du Code des assurances sociales. Le texte prévoit que dans ce cas le montant du forfait d'éducation est réduit, à raison du complément résultant des années d'éducation, qui, pour les bénéficiaires d'une pension minimum, ont un effet équivalent à la mise en compte de „baby-years“.

Les auteurs du texte gouvernemental voulaient donc éviter que pour les personnes en question, l'effort d'éducation déjà valorisé par le biais des années d'éducation ne soit honoré une deuxième fois en y greffant encore intégralement le bénéfice du forfait d'éducation.

Dans un premier temps, la commission avait envisagé d'introduire un amendement ayant pour objet de supprimer cet article, ceci dans le souci d'éviter des injustices éventuelles vis-à-vis des personnes touchant une pension minimum dans laquelle est intégré un complément de pension minimum.

Toutefois, la commission a dû constater qu'aussi bien intentionnée que cette proposition d'amendement puisse être, cette dernière serait à son tour constitutive d'effets non souhaités et de nouvelles anomalies enfreignant le principe d'équité sociale.

Voilà pourquoi, elle a renoncé à cet amendement.

#### *Article 6*

Cet article prévoit que le forfait d'éducation est à considérer comme revenu de remplacement pour ce qui concerne l'application de la législation sur le revenu minimum garanti (RMG).

La commission n'a pas retenu une proposition d'amendement visant à supprimer cet article. En effet, un projet de loi en cours de procédure propose la modification de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessations et saisies des rémunérations de travail. Dans ce projet il est prévu que le revenu minimum garanti sera dorénavant inclus dans la catégorie des revenus cessibles et saisissables. Dans la logique de cette modification législative, il s'impose également de considérer le forfait d'éducation comme revenu de remplacement dans le cadre du RMG.

*Article 7*

L'alinéa 1er de l'article 7 évite le cumul du forfait d'éducation avec des prestations étrangères de même nature.

Face aux questions soulevées par différentes chambres professionnelles concernant le bien-fondé de cette disposition, il est précisé que cette dernière est censée tenir compte de la jurisprudence communautaire suivant laquelle une disposition anticumul prévue dans le règlement CEE 1408 n'est opposable que pour autant que des dispositions analogues sont prévues dans la législation nationale.

L'alinéa 2 prévoit que le forfait d'éducation n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension de la part d'un régime international.

La commission propose de compléter l'article 7 par un alinéa 3 ainsi libellé:

*„En cas de contestation sur l'attributaire, le forfait d'éducation est alloué à celui des parents qui s'est occupé de l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.“*

Cet amendement permet au Fonds national de solidarité de trancher les cas de contestation entre deux parents prétendant au forfait d'éducation. Il tend ainsi à tenir compte d'observations de plusieurs chambres professionnelles concernant les difficultés juridiques pouvant résulter en matière d'attribution du forfait d'éducation du contexte social caractérisé par un nombre important de familles éclatées, situations où bien souvent l'exercice de l'éducation et de l'autorité parentale est au centre de contestations.

*Article 8*

L'article 8 prévoit que le forfait d'éducation est cessible et saisissable au même titre que les rémunérations, les pensions et les rentes.

La commission note que cette disposition est destinée à donner aux bénéficiaires du forfait d'éducation la protection prévue par la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes (saisissabilité et cessibilité limitées en fonction de différentes tranches de revenus).

En revanche, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le fait de rendre un revenu incessible et insaisissable a souvent comme effet de désavantager les bénéficiaires alors que, par exemple, ce revenu n'entre alors pas en considération pour la détermination des garanties à fournir lors de l'octroi d'un prêt par un institut bancaire.

La commission adopte cet article tel que prévu au texte gouvernemental.

*Article 9*

Sans observation.

*Article 10*

Cet article prévoit que l'organisme gestionnaire du forfait d'éducation est le Fonds national de solidarité.

*Article 11*

Cet article définit les modalités à remplir en vue de bénéficier du forfait d'éducation. Il est précisé que le volet du projet de loi relatif au forfait d'éducation entrera en vigueur le 1er juillet 2002 et que la nouvelle prestation sera versée rétroactivement à la date où le droit du requérant est né, sous réserve de la prescription quinquennale des arrérages prévue à l'article 2277 du Code civil.

*Articles 12 et 13 nouveau*

Cet article rend applicable au forfait d'éducation les articles 22 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.

Les articles 23 à 26 de la loi précitée concernent les recours contre les décisions du fonds, les articles 27 et 28 se rapportant respectivement à l'audition des témoins et au secret professionnel tandis que l'article 29 comprend les dispositions pénales applicables.

Le Conseil d'Etat exprime des hésitations quant à la pertinence de maintenir, dans le contexte de l'article 12, le renvoi à l'article 22 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 ci-avant mentionnée. Ledit article 22 relatif au paiement de la pension de solidarité s'énonce en effet comme suit:

*„Art. 22. La pension de solidarité définitivement allouée est payée par douzième par mandat ou par virement postal au début de chaque mois. Les termes de ces paiements pourront être modifiés par règlement grand-ducal.*

*Le fonds pourra charger du paiement le service ou organisme public débiteur de l'avantage mensuel principal repris dans le revenu global annuel fixé selon l'article 3 de la présente loi.*

*Le fonds désigne dans sa décision l'organisme en question lequel doit faire l'avance des fonds nécessaires pour le paiement de la pension.*

*Les montants ainsi avancés sont remboursés trimestriellement par le fonds sur présentation d'un état détaillé des sommes payées.“*

Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne sont guère transposables dans le cadre de la liquidation du forfait d'éducation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'insérer dans l'article III du projet de loi sous examen un *article 13 nouveau* comme suit:

*„Art. 13.– Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.“*

Le Conseil d'Etat souligne que cette proposition s'inspire de l'article 208 du Code des assurances sociales. Elle garantit ainsi un certain synchronisme en la matière, facilitant notamment la mise en application de l'article 2 de l'article III. Il en résulte par ailleurs que le forfait d'éducation n'est jamais fractionné, mais toujours dû par mensualité entière. La gestion s'en trouvera largement facilitée.

La commission fait siennes les réflexions du Conseil d'Etat et reprend sa proposition de texte.

Toutefois afin d'améliorer la lisibilité et l'agencement logique du texte, la commission propose d'intervertir la suite des deux articles.

L'article 13 proposé par le Conseil d'Etat deviendra donc l'article 12 nouveau.

L'ancien article 12 deviendra l'article 13 nouveau, étant entendu que dans la logique de ce qui précède, il y a lieu d'écrire:

*„Art 13.– Sont applicables les articles 23 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.“*

### **C) Modification de la législation portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (article IV)**

Schématiquement les innovations proposées par le projet de loi se présentent comme suit:

- 1°) Pour les personnes disposant de revenus professionnels ou de revenus de remplacement, l'immunisation est portée jusqu'à concurrence de 30% (au lieu de 20%) du revenu minimum garanti à la communauté domestique.
- 2°) Le principe de l'obligation alimentaire est maintenu, mais son champ d'application est réduit. Ainsi, le projet de loi propose de ne plus obliger les requérants du RMG ayant atteint l'âge de trente ans à demander une pension alimentaire à leurs ascendants.
- 3°) En matière de restitution des montants versés à titre d'allocation complémentaire, le projet propose d'immuniser de l'actif de la succession du bénéficiaire décédé un montant de 29.747 € (n. i. 100) dans l'intérêt des successeurs en ligne directe. Ce montant est à peu près équivalent au prix de revient moyen d'une maison unifamiliale du fonds de logement à coût modéré.
- 4°) Finalement, une mesure d'ordre technique a pour objet de regrouper, pour des raisons de clarté et de transparence, à l'article 28 de la loi de base toutes les dispositions régissant la restitution de l'allocation complémentaire.

Le coût annuel supplémentaire de ces mesures ne peut être estimé que très sommairement. Selon plusieurs hypothèses de travail, il est probable qu'il ne devrait pas dépasser 5 mio d'€ (200 mio LUF).

Le Conseil d'Etat n'a pas eu d'observation à soulever quant au fond, sauf qu'il se demande s'il n'y aurait pas lieu de procéder à une adaptation indiciaire généralisée des différents montants et seuils prévus dans ces textes.

La commission tient compte de cette observation du Conseil d'Etat en proposant par voie d'amendement à l'article 28, alinéa (2), sous b) de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, tel que visé par l'article IV, 3° du projet de remplacer les termes „de mille deux cent quarante euros,“ par les termes „de deux cent six euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948,“.

#### **D) Dispositions additionnelles, transitoires et finales**

Sous le chapitre „Dispositions additionnelles“, les *articles V à VIII* du projet de loi comportent

- des modifications ponctuelles des livres I et II du Code des assurances sociales,
- des modifications de la loi de coordination du 28 juillet 2000,
- des modifications de la loi sur la préretraite et
- une modification de la loi du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail.

Ces dispositions essentiellement techniques se trouvent largement explicitées au commentaire des articles du projet gouvernemental auquel il est renvoyé.

A l'article V, le Conseil d'Etat fait une remarque d'ordre légistique que la commission reprend.

A l'article VII portant modification de la loi sur la préretraite, le Conseil d'Etat souligne que la modification proposée aura l'avantage, pour l'assuré passant de la préretraite au bénéfice de la pension de vieillesse anticipée, d'entraîner un recalcul de la prestation par application de l'article 194 plus favorable que l'article 192 du code des assurances sociales. Ce recalcul aura en effet, entre autres, pour conséquence une refixation des durées d'assurance au regard du recalcul de l'allocation de fin d'année introduite par le point 7° et de l'application du taux majoré des majorations proportionnelles institué par le point 3° de l'article Ier du projet de loi sous revue (respectivement les points 7° et 3° de l'article II).

L'article VIII prévoit que la loi sur les cessions et saisies des rémunérations de travail s'applique aux pensions et rentes, à l'exception de l'allocation de fin d'année. Cette dérogation est justifiée, alors que le travail administratif serait disproportionné par rapport aux montants pouvant être récupérés.

Les articles IX et X sont consacrés à des dispositions transitoires pour les explications desquelles la commission renvoie au commentaire des articles du projet gouvernemental.

A noter qu'à l'article IX, sous 5° du projet, la commission propose par voie d'amendement de remplacer les termes „avant le 1er avril 2002.“ par les termes „avant le 1er mars 2002.“.

Etant donné que les mesures proposées par le „Rentendesch“ entrent en vigueur le 1er mars 2002, et non pas comme initialement prévu le 1er avril 2002, il y a lieu d'adapter également la présente disposition. Cet amendement est donc le corollaire de celui apporté à l'article XI.

Comme la commission a maintenu l'intitulé du texte gouvernemental, le nouvel article XI proposé par le Conseil d'Etat n'est pas retenu.

A l'article XI du projet concernant l'entrée en vigueur du projet, la commission propose de remplacer les termes „du 1er avril 2002“ par „du 1er mars 2002“.

A noter que le groupe parlementaire POSL avait déjà introduit le 5 avril 2002 une proposition d'amendement dans le même sens.

Lors du „Rentendesch“ il avait été retenu que les mesures d'adaptation des pensions s'appliqueraient à partir du mois de mars.

Au moment de l'élaboration du projet de loi les auteurs n'envisageaient pas d'application rétroactive. Dès lors ils prévoyaient l'entrée en vigueur au 1er avril 2002 de sorte que les pensions d'avril, versées fin mars, seraient adaptées.

Alors que l'évacuation parlementaire a pris du retard, un paiement rétroactif des adaptations doit être envisagé de toute manière. Ainsi, les considérations d'ordre technique, qui avaient prévalu pour la détermination de la date d'entrée en vigueur n'empêchent plus d'avancer celle-ci au 1er mars 2002, de sorte que l'on tient compte des revendications syndicales qui insistent sur une application fidèle des accords du „Rentendesch“.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale, à l'unanimité, recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

## V. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

### PROJET DE LOI

1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension;
2. portant création d'un forfait d'éducation;
3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

#### Article Ier. – *Adaptation du régime général des pensions*

Le livre III du Code des assurances sociales est modifié comme suit:

1° L'article 171, alinéa 1, sous 7) est modifié comme suit:

„7) sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé justifie de douze mois d'assurance au titre de l'article 171 pendant une période de référence de trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172, alinéa 1, sous 4). La période de vingt-quatre mois mise en compte ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès d'un régime spécial luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant, ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les deux parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.“

2° A l'article 185, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.

3° L'article 214 prend la teneur suivante:

„**Art. 214.** – La pension de vieillesse annuelle se compose des majorations de pension suivantes:

- 1) les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour cent de la somme des revenus cotisables, mis en compte au titre des articles 171, 173, 173bis et 174 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 220. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 171, 173, 173bis et 174, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des revenus cotisables pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.
- 2) les majorations forfaitaires correspondant après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 171 à 174, à 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222; les majorations forfaitaires s'acquiert par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante.“

- 4° L'article 216, alinéa 1, point 2) prend la teneur suivante:  
 „2) les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour cent de la base de référence, définie à l'article 221, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante-cinquième année d'âge.“
- 5° L'article 216, alinéa 1, point 4) prend la teneur suivante:  
 „4) les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 222 qu'il manque d'années entre le début du droit à la pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3) ci-dessus, celui de quarante; l'année commencée compte pour une année entière.“
- 6° L'article 219, alinéa 1er est modifié comme suit:  
 „**Art. 219.**– En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un assuré ne peut être supérieur à la pension qui aurait été due à l'assuré ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 226, alinéa 1er.“
- 7° Il est inséré un nouvel article 219bis qui prend la teneur suivante:  
 „**Art. 219bis.**– Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre.  
 Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 171 à 174 sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 220. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.  
 Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.  
 L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 198, alinéa 4.  
 L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1er.  
 Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès.  
 Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 226 à 229, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.  
 Par dérogation à l'article 141 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, la retenue d'impôt est déterminée d'après le barème de retenue mensuelle.“
- 8° L'article 220 est complété par un alinéa 3 nouveau ayant la teneur suivante:  
 „Pour les périodes visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) est mise en compte la moyenne mensuelle des revenus cotisables portés en compte au titre de l'article 171 au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite des cotisations portées en compte au profit des intéressés à un autre titre. Cette moyenne ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie du 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984.“  
 Les alinéas 3 à 7 actuels deviennent les alinéas 4 à 8 nouveaux.
- 9° L'article 222 prend la teneur suivante:  
 „**Art. 222.**– Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 220 est égal à 2.085 euros.“

10° L'article 223, alinéa 3 est modifié comme suit:

„Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.“

11° L'article 229 est modifié comme suit:

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation créé par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199.“

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement au sens de l'article 171, alinéa 1, sous 3) dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 222, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation.“

12° L'article 239 est modifié comme suit:

„**Art. 239.**– L'Etat supporte un tiers des cotisations ainsi que les majorations proportionnelles résultant des périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7). Il verse des avances mensuelles.“

13° A l'article 240, le numéro 7) est abrogé.

Les numéros 8) à 12) actuels deviennent les numéros 7) à 11) nouveaux.

14° L'article 273, alinéa 3 est modifié comme suit:

„Si la demande est admise, le montant et le point de départ de la pension, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année, sont déterminés aussitôt par une décision notifiée au bénéficiaire à laquelle est jointe le relevé des périodes d'assurance servant de base à ce calcul.“

## **Article II.– Adaptation des régimes spéciaux de pension**

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 est modifiée comme suit:

1° A l'article 3, l'alinéa 3 est modifié comme suit:

„Est assimilée à des périodes d'assurance, sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé ait été assuré au titre des alinéas précédents pendant douze mois au cours des trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 4 sous 4. La période de vingt-quatre mois ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès du régime général luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration du congé de maternité ou du congé d'adoption. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs, ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. La condition qu'une retenue pour pension ait été opérée ne s'applique pas.“

- 2° A l'article 13, les alinéas 2 et 3 sont abrogés.
- 3° A l'article 37, les numéros 1. et 2. prennent la teneur suivante:
- „1. Les majorations proportionnelles correspondant à 1,85 pour cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension, mis en compte au titre des articles 3, 5, 5bis et 6 avant le début du droit à la pension de vieillesse et déterminées conformément à l'article 43. Si à la date du début de la pension l'assuré a accompli l'âge de 55 ans et s'il justifie de 38 années d'assurance au moins au titre des articles 3, 5, 5bis et 6, le taux de majoration prévu ci-avant est augmenté à raison de 0,01 pour cent de la somme des éléments de rémunération soumis à retenue pour pension pour le nombre d'années entières représentant la différence entre 93 et l'âge du bénéficiaire augmenté du nombre d'années d'assurance au titre des mêmes articles. Toutefois, le taux de majoration ne peut dépasser 2,05 pour cent.
2. Les majorations forfaitaires correspondant, après une durée d'assurance de quarante années au titre des articles 3 à 6, à 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 45; les majorations forfaitaires s'acquièrent par quarantième par année, accomplie ou commencée, sans que le nombre des années mises en compte ne puisse dépasser celui de quarante.“
- 4° L'article 39, numéro 2, 1er alinéa est modifié comme suit:
- „2. Les majorations proportionnelles spéciales correspondant au produit résultant de la multiplication de 1,85 pour cent de la base de référence, définie à l'article 44, par le nombre d'années restant à courir du début du droit à la pension jusqu'à l'accomplissement de la cinquante-cinquième année d'âge;“
- 5° L'article 39, numéro 4, 1er alinéa est modifié comme suit:
- „4. Les majorations forfaitaires spéciales correspondant à autant de quarantièmes de 23,5 pour cent du montant de référence défini à l'article 45 qu'il manque d'années entre le début du droit à pension et l'âge de soixante-cinq ans accomplis, sans que le nombre d'années mises en compte ne puisse dépasser, compte tenu du numéro 3 ci-dessus celui de quarante; l'année commencée compte pour une année entière.“
- 6° L'article 42, alinéa 1er est modifié comme suit:
- „**Art. 42.**– En aucun cas l'ensemble des pensions de survivants du chef d'un fonctionnaire ne peut être supérieur au dernier traitement touché par le fonctionnaire ou, si ce mode de calcul est plus favorable, au plafond prévu à l'article 49.“
- 7° Il est inséré un nouvel article 42bis qui prend la teneur suivante:
- „**Art. 42bis.**– Une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une pension au 1er décembre.
- Pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de conjoint survivant, l'allocation équivaut à 1,67 euro pour chaque année d'assurance, accomplie ou commencée, au titre des articles 3 à 6 sans que le nombre d'années ne puisse dépasser celui de quarante. Ce montant correspond au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base prévue à l'article 45. Il est ajusté au niveau de vie et adapté au coût de la vie.
- Pour les bénéficiaires d'une pension d'orphelin, l'allocation correspond à un tiers de l'allocation déterminée conformément à l'alinéa qui précède. Elle est de deux tiers pour les orphelins de père et de mère.
- L'allocation est répartie, le cas échéant, entre deux ou plusieurs conjoints survivants ou divorcés conformément à l'article 20, alinéa 4.
- L'allocation est également allouée aux bénéficiaires visés à l'article 198, alinéa 1er.
- Si la pension n'est pas versée au bénéficiaire pour l'année civile entière, ladite allocation se réduit à un douzième pour chaque mois de calendrier entier, les journées du mois commencé étant comptées uniformément pour un trentième du mois. Le conjoint survivant ayant vécu en communauté domestique avec le bénéficiaire d'une pension de vieillesse ou d'invalidité a droit à la totalité de l'allocation pour la période de l'année civile s'étendant jusqu'à la fin du mois du décès. Pour l'application des dispositions du présent alinéa, la période de jouissance du trimestre de faveur échu conformément à l'article 66 à la suite d'une mise à la retraite ou d'un décès en activité de service est à considérer comme période de jouissance d'une pension.

Le montant de l'allocation n'est pas pris en compte pour l'application des dispositions des articles 49 à 52, mais il est réduit dans la même mesure que la pension par l'effet de ces dispositions.“

8° L'article 45 est modifié comme suit:

„**Art. 45.**– Le montant de référence annuel au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base prévue à l'article 43 est égal à 2.085 euros.“

9° L'article 45bis est remplacé comme suit:

„**Art. 45bis.**– Par dérogation aux articles 43 et 44 et pour les périodes visées à l'article 3, alinéa 3, sont mis en compte les revenus correspondant à la moyenne mensuelle des éléments de rémunération visés à l'article 61 effectivement touchés ou mis en compte au cours des douze mois d'assurance précédant immédiatement celui de l'accouchement ou de l'adoption, déduction faite de ceux ayant donné lieu, pour ces périodes, à retenue pour pension à un autre titre. Cette moyenne est sujette à adaptation à l'indice du coût de la vie prévue à l'article 47 et elle ne peut être inférieure à 270,28 euros par enfant et par mois au nombre indice 100 du coût de la vie au 1er janvier 1948 et à l'année de base 1984. Dans l'hypothèse où il s'agit de périodes visées à l'article 3, alinéa 2 se situant en dehors de la période visée à l'alinéa 3 du présent article, l'indemnité forfaitaire est prise en compte, nonobstant les revenus mis en compte à un autre titre.“

10° L'article 46, alinéa 3 est modifié comme suit:

„(3) Pour autant que de besoin, un complément est alloué. En cas de décès d'un assuré ou d'un bénéficiaire de pension remplissant les conditions de stage prévues ci-dessus, le complément pour la pension de survie est alloué à raison d'un quart pour l'orphelin. La pension de survie du conjoint est augmentée jusqu'à concurrence de la pension minimum à laquelle avait ou aurait eu droit l'assuré décédé.“

11° L'article 52 est modifiée comme suit:

a) La dernière phrase de l'alinéa 1 prend la teneur suivante:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 3, alinéa 3 ou du forfait d'éducation prévu par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 22.“

b) La première phrase de l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Sont pris en compte au titre des revenus personnels, les revenus professionnels et les revenus de remplacement dépassant deux tiers du montant de référence visé à l'article 45, les pensions et les rentes réalisées ou obtenues au Luxembourg ou à l'étranger, en vertu d'un régime légal au sens de la législation sociale, à l'exception des pensions ou rentes de survie du chef du même conjoint, ainsi que les forfaits d'éducation prévus par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation.“

### **Article III.– Création d'un forfait d'éducation**

Est introduite la „loi du ... 2002 portant création d'un forfait d'éducation“ ayant le dispositif suivant:

„**Art. 1er.**– Il est créé un forfait d'éducation accordé au parent qui s'est consacré à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, domicilié au Grand-Duché de Luxembourg et y résidant effectivement au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant à condition que sa pension ou celle de son conjoint ne comporte pas, pour l'enfant au titre duquel l'octroi du forfait est demandé, la mise en compte de périodes au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales, de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ou de l'article 9.I.a) 9. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat respectivement des dispositions correspondantes des législations régissant les autres régimes spéciaux transitoires.

Le ministre ayant dans ses attributions la Famille peut dispenser de la condition de résidence effective au Grand-Duché de Luxembourg si au moment de la naissance de l'enfant le parent était éloigné du territoire national pour des raisons de force majeure.

Le forfait d'éducation est encore attribué à toute personne qui s'est occupée en lieu et place des parents de l'éducation de l'enfant.

**Art. 2.**– Le bénéficiaire du forfait d'éducation est ouvert à partir de l'âge de soixante ans ou à partir de l'octroi d'une pension personnelle.

Le retrait de la pension comporte le retrait du forfait d'éducation.

**Art. 3.**– Le forfait d'éducation est fixé à 10 euros par mois au nombre indice cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et défini pour l'année de base 1984.

Le forfait d'éducation est adapté au coût de la vie et ajusté au niveau de vie d'après les dispositions des articles 224 et 225 du Code des assurances sociales.

**Art. 4.**– Le forfait d'éducation est soumis aux charges sociales et fiscales prévues en matière de pensions.

**Art. 5.**– Pour les bénéficiaires d'un complément pension minimum, le forfait d'éducation est diminué à raison de la part du complément résultant de la mise en compte des périodes d'éducation prévues à l'article 172, alinéa 1er sous 4) du Code des assurances sociales.

**Art. 6.**– Pour la détermination des ressources conformément à l'article 19 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le forfait d'éducation est assimilé à un revenu de remplacement.

**Art. 7.**– Le forfait d'éducation est suspendu jusqu'à concurrence des prestations non luxembourgeoises de même nature.

Le forfait n'est pas dû aux personnes bénéficiant d'une pension au titre de leur activité statutaire auprès d'un organisme international.

En cas de contestation sur l'attributaire, le forfait d'éducation est alloué à celui des parents qui s'est occupé de l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.

**Art. 8.**– Le forfait d'éducation est cessible et saisissable dans les conditions prévues par la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes.

**Art. 9.**– Le forfait d'éducation est à charge de l'Etat.

Celui-ci verse chaque mois des avances à l'organisme gestionnaire.

**Art. 10.**– La gestion du forfait d'éducation incombe au Fonds national de solidarité.

**Art. 11.**– Les demandes en vue de l'octroi du forfait d'éducation sont à adresser au Fonds national de solidarité.

Les requérants sont tenus de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi du forfait d'éducation.

Les administrations et établissements publics, notamment les organismes de sécurité sociale, sont tenus de fournir au Fonds national de solidarité les renseignements que celui-ci leur demande pour le contrôle des conditions et la détermination du forfait.

Un règlement grand-ducal peut préciser les modalités d'exécution du présent article.

**Art. 12.**– Le forfait d'éducation est liquidé mensuellement par anticipation. La mensualité est entièrement due à partir de son échéance.

**Art. 13.**– Sont applicables les articles 23 à 29 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité.“

#### **Article IV.**– *Modifications de la législation du droit à un revenu minimum garanti*

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti est modifiée comme suit:

- 1° A l'article 7, premier alinéa, dernière phrase et à l'article 19, paragraphe (1), quatrième alinéa, les termes „d'un cinquième“ sont remplacés par les termes „de trente pour cent“.
- 2° Le paragraphe (2) de l'article 21 est complété par la phrase suivante: „Toutefois, aucune aide alimentaire n'est exigible de la part d'un parent direct au premier degré ou d'un adoptant pour un enfant ou un adopté ayant l'âge de trente ans.“

3° L'article 28 est modifié et prend la teneur suivante:

„**Art. 28.**– (1). Le Fonds national de solidarité réclame la somme par lui versée à titre d'allocation complémentaire:

- a) contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune par des circonstances autres que les mesures d'insertion professionnelle prévues à l'article 10 ci-avant;
- b) contre le donataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande de l'allocation, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande, ou après l'âge de cinquante ans accomplis, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens au jour de la donation;
- c) contre le légataire du bénéficiaire d'une allocation complémentaire, au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens à lui légués au jour de l'ouverture de la succession.

(2) A l'égard de la succession du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, le fonds réclame la restitution des sommes versées suivant les modalités ci-après:

- a) lorsque la succession d'un bénéficiaire échoit en tout ou en partie au conjoint survivant ou à des successeurs en ligne directe, le fonds ne peut valoir aucune demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession fixée à vingt-neuf mille sept cent quarante sept euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.

Si le conjoint survivant ou un successeur en ligne directe mineur a été en tout ou en partie à charge du défunt au moment du décès et s'il justifie qu'il dispose d'un revenu imposable inférieur à deux fois et demie le salaire social minimum de référence, aucune restitution ne peut être demandée pour une part proportionnelle à ses droits dans la succession.

L'avantage qui résulte de cette disposition doit revenir entièrement à ce successeur.

Lorsque le conjoint survivant ou un autre successeur en ligne directe d'un bénéficiaire de l'allocation complémentaire continue à habiter dans un immeuble ayant appartenu soit au bénéficiaire seul soit conjointement au bénéficiaire de l'allocation complémentaire et à son conjoint, le fonds ne peut pas, tant que dure cette situation, faire valoir une demande en restitution sur cet immeuble et sur les meubles meublants le garnissant.

Toutefois pour garantir les droits à une restitution ultérieure, l'immeuble est grevé d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le fonds.

- b) à défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint survivant, le fonds ne peut faire valoir aucune demande en restitution pour une tranche d'arrérages de deux cent six euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948, sans distinction du nombre de successeurs entrant en ligne de compte.

(3) Les montants touchés par le fonds en lieu et place du bénéficiaire de l'allocation complémentaire, en exécution du paragraphe (4) de l'article 21 de la présente loi, sont à déduire du montant de cette allocation complémentaire à récupérer en vertu du présent article. Il en est de même des montants dont les descendants ou l'adopté se sont acquittés à l'égard du bénéficiaire en raison de l'obligation alimentaire résultant des articles 205 et 206 du Code civil.

Le fonds renonce également à la restitution des montants correspondant aux pensions alimentaires versées effectivement à un bénéficiaire de l'allocation complémentaire conformément au premier paragraphe de l'article 21.

Ces montants sont à considérer comme une créance desdits héritiers et à déduire de l'actif de la succession avant la restitution au profit du fonds national de solidarité.“

### **Dispositions additionnelles**

#### **Article V.– Modification des livres I et II du Code des assurances sociales**

Le Code des assurances sociales est modifié comme suit:

1° A l'article 39, alinéa 1, la dernière phrase prend la teneur suivante:

„De même, elle se limite au complément au titre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti ou du forfait d'éducation, à moins qu'elle ne comprenne un autre revenu cotisable.“

2° A l'article 105bis, alinéa 1er, la dernière phrase est remplacée par les dispositions suivantes:

„Ce seuil est augmenté de quatre pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la mise en compte au titre de l'article 171, alinéa 1, sous 7) ou du forfait d'éducation prévu par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Ce pourcentage est porté à douze pour cent pour chaque enfant ouvrant droit à la pension au titre de l'article 199.“

#### **Article VI.– Loi de coordination**

La loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension est complétée comme suit:

1° A l'alinéa 1er de l'article 12 est ajoutée la phrase finale suivante:

„Sous réserve de l'application de l'alinéa final du présent article, l'allocation de fin d'année est déterminée en fonction des années accomplies dans le régime général de pensions.“

2° La première phrase de l'article 19 est remplacée comme suit:

„L'organisme compétent calcule l'ensemble de la pension et de l'allocation de fin d'année en appliquant les dispositions de sa propre législation aux périodes d'assurance accomplies par l'intéressé sous les différents régimes et aux autres périodes et durées prévues par ces dispositions, pour autant qu'elles ne se superposent pas.“

3° A l'alinéa 1er de l'article 22 est ajoutée la phrase finale suivante:

„En cas de concours de prestations du régime général et du régime spécial transitoire, il est tenu compte de l'allocation de fin d'année pour l'application des dispositions qui précèdent; à cette fin, elle est réduite dans la même mesure que l'ensemble des pensions et parts de pensions.“

#### **Article VII.– Loi sur la préretraite**

A l'article 28bis de la loi modifiée du 24 décembre 1990 sur la préretraite, le paragraphe 2 prend la teneur suivante:

„(2) Le versement de la pension s'effectue mensuellement à la demande du ministre ayant dans ses attributions le travail et en sa qualité de gestionnaire du fonds pour l'emploi. Le recalcul prévu à l'article 194 du même code s'applique par analogie au moment de la cessation de l'indemnité de préretraite.“

Les ministres ayant dans leurs attributions le travail et la sécurité sociale peuvent, d'un commun accord, charger la caisse de pension compétente d'effectuer le versement prévu directement à l'employeur.“

#### **Article VIII.– Loi sur les cessions et saisies**

L'article 2 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes prend la teneur suivante:

„La présente loi s'applique également aux pensions et aux rentes dérivant de la législation sur la sécurité sociale, à l'exclusion de l'allocation de fin d'année.“

### **Dispositions transitoires et finales**

#### **Article IX.**

1° Dans la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie l'article XVIII, point 9) 1er alinéa, première phrase prend la teneur suivante:

„9) Dans les pensions d'invalidité échues entre le 1er janvier 1988 et le 31 décembre 2001, les majorations forfaitaires et les majorations forfaitaires spéciales sont complétées par des majorations forfaitaires transitoires en vue de parfaire la part fixe déterminée sur la base du montant de 489,98 euros conformément aux anciennes dispositions légales.“

2° Le montant garanti visé à l'article IV, alinéa 3 de la loi du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension est augmenté à raison de 4,8 pour cent.

3° Pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988, la période de référence visée à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales, correspond à l'année civile de la naissance ou de l'adoption

de l'enfant et aux trois années précédentes. Pour les mêmes enfants, la moyenne visée à l'article 220, alinéa 3 du même code est calculée sur base des revenus cotisables de l'année civile de la naissance et l'adoption de l'enfant et de l'année civile précédente. Si pendant ces deux années l'intéressé ne justifie pas de douze mois d'assurance au moins, il est remonté à l'année ou aux années civiles précédentes. Les périodes visées à l'article 171, alinéa 1, sous 7) du Code des assurances sociales sont censées se superposer à d'autres périodes d'assurance dans la mesure où leur total dépasse douze mois par année civile.

Pour l'application de l'article 171, alinéa 1, sous 7) et de l'article 220, alinéa 3 du Code des assurances sociales, les journées d'assurance accomplies auprès de l'Etablissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité avant 1988 sont converties en mois en les divisant respectivement par 22,5 et par 26.

4° L'article 185, alinéas 2 et 3 du Code des assurances sociales et l'article 13 alinéas 2 et 3 de la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois restent applicables aux bénéficiaires d'une pension de vieillesse à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

5° Les dispositions de l'article 214, point 1) phrases 2 et 3 du Code des assurances sociales et les dispositions de l'article 37 point 1) phrases 2 et 3 ne s'appliquent pas aux pensions échues avant le 1er mars 2002.

6° Les cotisations versées par l'Etat au Centre commun de la sécurité sociale du chef de périodes d'assurance visées à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont considérées comme avances sur les paiements à effectuer dans le cadre de l'article 239 nouveau du même code.

7° Les personnes bénéficiaires d'une pension au 1er juillet 2002 ont droit à la mise en compte du forfait d'éducation dans les conditions et d'après les modalités prévues par la loi du ... portant création d'un forfait d'éducation. Pour ces bénéficiaires, il n'est pas procédé à un recalcul en raison de la mise en compte des périodes prévues à l'article 171, alinéa 1 sous 7) du Code des assurances sociales pour les enfants nés avant le 1er janvier 1988.

#### **Article X**

Le Fonds national de solidarité est autorisé à procéder à l'engagement de cinq rédacteurs par dépassement des nombres limites inscrits dans la loi budgétaire pour l'exercice 2002.

#### **Article XI**

La présente loi sort ses effets à partir du 1er mars 2002 à l'exception de l'article III; de l'article V, point 2° et de l'article IX, numéro 7° qui entrent en vigueur le 1er juillet 2002.

Luxembourg, le 30 mai 2002

*Le Rapporteur,*  
Jean-Marie HALSDORF

*Le Président-Rapporteur,*  
Niki BETTENDORF

Service Central des Imprimés de l'Etat