

N^{os} 4887⁵
4879¹

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 couverture¹. 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

¹ – 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 économique¹, 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

¹ 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

