

Commission de la Santé et de la Sécurité sociale

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 08 décembre 2025

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1 et 22 octobre 2025 et de la réunion jointe du 12 novembre 2025 (FIN)
2. 8514 Projet de loi portant modification :
1° du Code de la sécurité sociale ;
2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Examen des avis des chambres professionnelles
3. 8575 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière
- Rapporteur : Madame Françoise Kemp
- Examen des amendements gouvernementaux
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Examen des autres avis
- Examen des propositions d'amendements de la sensibilité politique déi gréng
4. 8634 Projet de loi portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 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
- Rapporteur : Madame Françoise Kemp
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Examen des avis des chambres professionnelles
5. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, Mme Françoise Kemp, M. Ricardo Marques, M. Gérard Schockmel, Mme Alexandra Schoos, M. Marc Spautz

M. André Bauler, remplaçant Mme Carole Hartmann

M. Marc Lies, remplaçant Mme Diane Adehm

Mme Martine Deprez, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale

Mme Delphine Stoffel, du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale

M. Thomas Dominique, directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS)

Mme Mara Bilo, du groupe parlementaire CSV

Mme Alisa Babacic, Mme Véronique Michalski, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Marc Spautz, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1 et 22 octobre 2025 et de la réunion jointe du 12 novembre 2025 (FIN)

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. 8514 Projet de loi portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

Madame Françoise Kemp (CSV) est nommée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

Madame la Ministre présente le projet de loi, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

En bref, le projet a pour objet de supprimer une différence de traitement identifiée dans le Code de la sécurité sociale entre les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité salariée ou non salariée, différence jugée comme n'étant pas conforme à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution dans un arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 2024. En pratique, lorsqu'un bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée exerçait une activité non salariée, le dépassement du plafond prévu à l'article 184, paragraphe 5, du Code de la sécurité sociale entraînait automatiquement le refus ou le retrait de la pension, sans possibilité de réduction proportionnelle. Ainsi, dès que le revenu tiré d'une activité non salariée dépassait, sur une base mensuelle, un tiers du salaire social minimum (seuil au-delà duquel l'activité est considérée comme autre qu'insignifiante) la pension était supprimée, contrairement au régime applicable aux bénéficiaires exerçant une activité salariée, pour lesquels une réduction de la pension est prévue. La Cour constitutionnelle a considéré que cette différence de traitement entre deux situations comparables était contraire au principe d'égalité. Le projet de loi sous rubrique entend ainsi adapter la législation en introduisant un mécanisme de réduction de la pension de vieillesse anticipée pour les bénéficiaires d'une pension de vieillesse anticipée exerçant une activité non salariée.

Les membres de la Commission examinent ensuite l'avis du Conseil d'État et décident de suivre toutes les propositions qu'il a émises.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se demande pourquoi le projet de loi sous rubrique n'a pas été intégré dans le projet de loi 8634. Madame Martine Deprez explique que le projet 8634 a pour objet de regrouper, dans un texte *ad hoc*, l'ensemble des éléments issus de la consultation citoyenne *Schwätz mat!* et des concertations menées avec les partenaires sociaux. Le projet de loi 8514 a quant à lui déjà été déposé préalablement à la rédaction du projet de loi 8634 et a pour seul objet de donner suite à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle.

3. 8575 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière

Madame la Ministre présente les amendements gouvernementaux, pour les détails exhaustifs desquels il est renvoyé au document parlementaire afférent. En bref, ces amendements visent à élargir les possibilités offertes aux centres hospitaliers de créer des sites supplémentaires dédiés aux soins de santé ambulatoires pour des interventions légères en dermatologie et en ophtalmologie.

Les membres de la Commission examinent ensuite l'avis du Conseil d'État et décident de suivre toutes les propositions qu'il a émises. Dans ce cadre, Madame la Ministre donne à considérer que le Conseil d'État a formulé plusieurs réflexions qui seront intégrées dans la prochaine modification de la loi hospitalière. Le projet de loi afférent sera déposé au printemps 2026.

Il est ensuite procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

Madame Alexandra Schoos (ADR) note que, dans son avis du 1^{er} décembre 2025, la Chambre des Salariés, signale une différence de 55 lits entre le cumul du nombre maximal de lits sous le point 2 de l'annexe 1 ($310+150+60+240+25=785$) et le nombre maximal de lits de moyen séjour (fixé à 840). Madame la Ministre s'engage à vérifier ce point pour la prochaine réunion.

Madame Alexandra Schoos soulève également une question concernant la réalisation des interventions dermatologiques et ophtalmologiques dans les antennes hospitalières. Il s'avère qu'à ce jour, les demandes reçues concernent le HRS, à la Cloche d'Or (site opérationnel depuis le 1^{er} octobre dernier) et un autre site à Grevenmacher, un centre du CHL où seront intégrés le traitement oncologique et la mammographie, ainsi qu'un hôpital de jour non chirurgical. Ces activités dépendent de demandes formelles des hôpitaux. Pour l'instant, aucune autre demande formelle n'a encore été déposée, la loi n'étant pas encore votée. Une fois les demandes reçues, le CPH les vérifiera afin de s'assurer que le site est approprié et économiquement viable.

À différentes questions de Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP), il est répondu ce qui suit :

- Concernant la différence entre le nombre théorique de lits et le nombre de lits effectivement disponibles dans la pratique, Madame la Ministre donne à considérer que le nombre de lits indiqué dans la législation en vigueur correspond au nombre maximal de lits autorisés, nombre qui doit impérativement être respecté. À noter que des ajustements internes permettent des transferts de lits pour répondre aux contraintes spécifiques de certains services au sein d'un même établissement sans qu'une autorisation supplémentaire ne soit nécessaire ;
- Quant à l'impact de l'augmentation du nombre de lits sur le personnel hospitalier, Madame Martine Deprez informe qu'à chaque fois que des lits supplémentaires sont mis en place,

- un recrutement parallèle de personnel est prévu. Il semble en effet évident qu'aucun hôpital ne sollicite l'ajout de lits sans s'assurer de la disponibilité du personnel nécessaire ;
- Le projet s'appuie sur l'évolution démographique et sur l'augmentation du recours des frontaliers aux soins hospitaliers au Luxembourg ;
- Selon la législation en vigueur, seul un hôpital peut ouvrir une antenne et doit en assurer la gestion. L'intégration d'une collaboration avec un établissement hospitalier situé, par exemple en Allemagne, devra être étudiée ultérieurement.

*

Madame Djuna Bernard (déi gréng) présente ensuite la proposition d'amendement de sa sensibilité politique. Celui-ci prévoit l'organisation d'une garde sur les sites qui ne disposent pas eux-mêmes de services tenus d'assurer une garde ; il garantit ainsi qu'une présence médicale est disponible en permanence pour répondre aux besoins urgents. L'amendement précise en outre que la prise en charge financière de cette garde est assurée par l'État, de manière à assurer l'égalité de traitement entre les différents centres hospitaliers.

Madame la Ministre précise que tous les sites secondaires fonctionnent de manière similaire : les patients stationnaires sont suivis par leurs médecins, avec une ligne d'astreinte active. En cas d'urgence aiguë, telle qu'un infarctus, le personnel assure la prise en charge du patient jusqu'à son transfert vers le lieu de traitement approprié.

La Commission décide de ne pas donner suite à cette proposition d'amendement à ce stade mais d'en débattre lors de la prochaine modification de la loi hospitalière.

4. 8634 Projet de loi portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

Madame Martine Deprez rappelle que le projet a déjà été présenté et discuté en détail. Elle estime néanmoins que des questions ont pu émerger depuis cette première présentation, notamment à la lecture approfondie du texte ou à la suite de diverses remarques de chambres professionnelles.

Les membres de la Commission examinent ensuite l'avis du Conseil d'État et décident de suivre toutes les propositions qu'il a émises.

Il est ensuite procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

Monsieur Mars Di Bartolomeo réaffirme le désaccord de son groupe politique concernant la disposition mettant en place la prolongation de l'activité professionnelle. Il souligne que, sans remettre en cause l'intérêt d'un dispositif de pension progressive, les conditions d'application demeurent relativement restrictives. Il estime que ces contraintes pourraient compromettre le succès attendu de la mesure et ne contribueraient pas, en tout état de cause, de manière significative, à la pérennité de notre système de pension. Madame Martine Deprez répond que la pérennité du système ne repose pas sur la pension progressive et que ce sont l'augmentation des cotisations et l'allongement de quelques mois de la vie professionnelle avant le départ à la retraite qui permettent de soutenir le système. La pension progressive vise, quant à elle, à offrir aux salariés la possibilité de réduire progressivement leur temps de travail auprès du même employeur, sous réserve d'un accord avec celui-ci, avant leur passage à la retraite.

Madame la Ministre précise que le dispositif exige une ancienneté de trois ans auprès du même employeur et un taux d'occupation d'au moins 75%. Le cas échéant, un avenant au contrat de travail est établi. Le salarié doit également présenter un certificat de la caisse de pension, document généralement requis lors du départ à la retraite. Sur cette base, il peut négocier avec son employeur et doit réduire son temps de travail d'au moins 25% pour pouvoir bénéficier de la pension progressive. Si le salarié réduit son temps de travail de 25%, il perçoit, pour cette part, un quart de sa pension, versée sous forme d'une indemnité venant compléter le salaire. Madame la Ministre souligne que ce mécanisme n'est pas d'une complexité particulière et s'inspire du modèle existant dans la fonction publique. Dans ce dernier cas, l'existence d'un interlocuteur unique, le CGPO, simplifie cependant la procédure. Dans le secteur privé, la multiplicité des employeurs impose de les intégrer au processus, ce qui justifie que le dispositif soit inscrit dans le Code du travail, et non exclusivement dans le Code de la sécurité sociale.

À Monsieur Di Bartolomeo qui s'interroge sur la valeur ajoutée de ce modèle de pension progressive, Madame la Ministre explique que le dispositif permet de valoriser le travail accompli tout en restant auprès de l'employeur et tout en poursuivant réellement, bien que partiellement, son activité professionnelle. L'employé choisit activement de travailler à temps partiel et de percevoir un complément sous forme de pension partielle.

Monsieur Marc Baum se dit surpris par l'avis du Conseil d'État, qui se limite à déclarer que les articles 1 à 4 sont « sans observation », alors que de nombreuses questions demeurent à leur sujet. Il estime que le texte lui-même, ainsi que le commentaire des articles et la fiche financière qui l'accompagnent, apportent relativement peu d'informations. Il précise que la fiche financière inclut des projections indiquant l'effet combiné des différentes mesures de la réforme des pensions. S'il est relativement simple d'évaluer l'impact du passage du taux de cotisation à 8,5% et de réaliser les projections correspondantes, il est sensiblement plus compliqué de déterminer l'effet concret du mécanisme de pension progressive et de l'allongement progressif de la durée des périodes de cotisation de huit mois. Concrètement, il aimerait disposer d'une projection du nombre de personnes concernées par ces deux mesures.

Pour ce qui est du dispositif introduisant la pension progressive :

- Le nouveau libellé du paragraphe 6 de l'article L. 584-8. du Code du travail prévoit que « [I]a caisse de pension compétente rembourse mensuellement à l'employeur l'intégralité des charges résultant pour lui du versement mensuel de l'indemnité de pension progressive calculée conformément au paragraphe 5, y compris la part patronale des charges sociales afférentes ». Suite à une demande de précision de Monsieur Mars Di Bartolomeo, Madame la Ministre confirme que l'indemnité mensuelle est versée au salarié par l'employeur en même temps que son salaire. Cette indemnité est calculée sur la base du montant de la pension à laquelle le salarié aurait droit, en appliquant le taux de réduction retenu. La caisse de pension rembourse intégralement l'employeur, y compris les charges sociales patronales.
- Dans le même ordre d'idées, Madame Alexandra Schoos note que les employeurs peuvent conclure un accord avec la CNAP afin que l'indemnité de pension progressive soit versée directement par la caisse de pension au salarié. En effet, lorsque l'employeur n'est pas en mesure, pour des raisons administratives ou de ressources humaines, d'avancer les montants dus, le salarié doit pouvoir être indemnisé directement par la CNAP.
- Elle s'interroge en outre sur les voies de recours dont dispose le salarié dans le cadre de la retraite progressive. Elle demande si, dans l'hypothèse où l'employeur refuse, ce qui est son droit, le salarié dispose d'un quelconque moyen de contestation.
- Madame Alexandra Schoos se demande également ce qu'il en est de la charge de travail supplémentaire pour la CNAP ; elle souhaite savoir si l'institution est opérationnellement prête, tant sur le plan des ressources humaines que des outils numériques, pour fournir

aux assurés les informations requises dans le cadre de la pension progressive. Madame la Ministre indique que, pour la CNAP, les changements par rapport aux pratiques existantes restent limités. En effet, une personne ne peut introduire une demande auprès de son employeur qu'à partir du moment où elle remplit les conditions pour une pension de vieillesse anticipée. Or, la majorité des assurés sollicitent déjà en amont des simulations afin de connaître le montant de leur pension potentielle au moment où les conditions requises seront remplies. À cet effet, la CNAP calcule, à partir de l'âge de 55 ans, les droits à pension des assurés. Elle réalise ces évaluations de manière continue et procède régulièrement à la reconstitution des carrières, y compris pour les périodes d'activité accomplies à l'étranger. Le nouveau dispositif n'entraîne donc pas de modification fondamentale de ses missions. La nouveauté réside dans la vérification des situations dans lesquelles une personne choisit de ne pas prendre immédiatement sa pension, mais de rester liée à son employeur par un avenant au contrat de travail, avec une réduction de son temps de travail. Dans ce cas, le montant de la pension théorique doit être ajusté proportionnellement. La CNAP devra également vérifier l'existence de l'avenant signé par l'employeur et délivrer un certificat indiquant le montant théorique de la pension, afin de permettre à la personne concernée de prendre sa décision en toute connaissance de cause. Ces démarches sont destinées à être intégrées dans une procédure via MyGuichet.lu, permettant le téléchargement des pièces nécessaires et la vérification du respect des conditions.

- Madame Martine Deprez indique que des échanges ont eu lieu avec les employeurs, lesquels se sont déclarés favorables au modèle proposé, à la condition que celui-ci repose sur une base conventionnelle. En conséquence, les employeurs ne peuvent être contraints de maintenir un salarié à temps partiel s'ils ne souhaitent pas poursuivre la relation de travail.
- Monsieur Mars Di Bartolomeo demande si le rabais fiscal (abattement de 750 euros par mois pour les personnes qui poursuivent leur activité professionnelle au-delà de l'âge ouvrant droit à la retraite, prévu par le projet de loi 8640) peut également être utilisé dans le cadre d'une retraite progressive pour la partie du temps de travail maintenue. Madame la Ministre répond que le rabais fiscal s'applique à toutes les personnes jusqu'à l'âge de 65 ans.

Monsieur Marc Baum s'interroge sur le libellé de l'article 2, point 1° du projet de loi complétant l'alinéa 1^{er} de l'article 184 du Code de la sécurité sociale en disposant notamment que « [I]a durée de quatre cent quatre-vingts mois au titre des articles 171 à 174 est à augmenter par des mois entiers au titre des articles 171, 173 et 173bis dont le nombre est fixé (...) en fonction de l'année au cours de laquelle cette durée est atteinte. Ces mois doivent se situer après la date à laquelle cette durée est atteinte ». Selon l'interprétation qu'il en fait, ce nouveau libellé mentionne une durée de 480 mois, laquelle ouvre actuellement le droit à une pension de vieillesse anticipée. Cette durée est appelée à être progressivement prolongée, jusqu'à un maximum de 488 mois. Selon Monsieur Marc Baum, la formulation « à augmenter par des mois entiers » implique que ces mois correspondent nécessairement à des périodes de cotisation réelles. Il rappelle qu'en vertu des articles 171 à 174, la durée de 480 mois correspond en effet à l'ensemble des périodes de charge et des périodes de cotisation réelles, augmentées de mois entiers conformément aux articles 171, 173 et 173bis. Selon sa lecture, une fois les 480 mois atteints, les mois supplémentaires doivent être constitués exclusivement de périodes de cotisation réelles et se situer après l'atteinte de cette durée.

Madame la Ministre précise que cette interprétation ne correspond pas à l'intention du texte. Elle indique que les mois supplémentaires doivent uniquement se situer après la date d'ouverture du droit à une pension, laquelle intervient au plus tôt à 60 ans, une fois la durée de 480 mois atteinte. Toutefois, le texte prévoit que si une personne souhaite partir à la retraite le 1^{er} août 2026, elle ne pourra le faire qu'à partir du 1^{er} septembre 2026, indépendamment du nombre de mois supplémentaires déjà accumulés. Le mécanisme repose donc sur une double condition : premièrement, l'ouverture effective du droit à la pension anticipée selon les règles

en vigueur et deuxièmement, l'ajout progressif de mois supplémentaires en fonction de l'année de départ à la retraite. Ainsi, une personne atteignant les 480 mois à 60 ans, qu'elle dispose de 480, 481 ou 482 mois, doit néanmoins travailler un mois supplémentaire si elle prend sa pension en 2026, deux mois supplémentaires en 2027, et ainsi de suite. Il s'agit donc de mois ajoutés, selon la formulation « à augmenter par des mois entiers ». Madame la Ministre précise que le pronom « ces » se rapporte aux mois entiers ajoutés et que le texte stipule explicitement que ces mois doivent se situer après la date à laquelle la durée requise est atteinte. Cette durée correspond à celle ouvrant le droit à la pension de vieillesse anticipée selon les conditions actuellement en vigueur. La formulation vise ainsi à couvrir l'ensemble des situations possibles. Si l'ouverture du droit intervient, par exemple à 63 ans, les mois supplémentaires doivent alors se situer après cet âge. Autrement dit, quel que soit le nombre de mois excédentaires déjà acquis, la personne doit travailler le ou les mois supplémentaires requis après l'ouverture du droit.

Monsieur Marc Baum déclare comprendre cette interprétation, tout en estimant qu'elle ne ressort pas clairement de la rédaction actuelle du texte. Madame Martine Deprez conclut que le dispositif sera mis en œuvre tel que prévu. En cas de difficultés d'interprétation ou d'application, des explications complémentaires seront fournies et, le cas échéant, le texte pourra être précisé afin de répondre aux besoins constatés dans la pratique.

Monsieur Marc Baum s'interroge sur la manière de mesurer la portée des mesures prévues dans le projet de loi sous rubrique. Il demande s'il serait possible de disposer d'informations supplémentaires sur l'impact des projections relatives à la pension progressive et à la prolongation de huit mois de la durée de travail. De même, Madame Alexandra Schoos ajoute qu'il est important d'évaluer l'impact financier réel et le bénéfice concret de la prolongation des carrières. Le responsable de l'IGSS informe que l'impact financier est détaillé dans la fiche financière dans laquelle l'hypothèse retenue est celle où 30% des personnes susceptibles de prolonger leur carrière le feraient effectivement pendant un an. Cette hypothèse constitue une valeur standard, couramment utilisée dans les études économiques. Elle correspond d'ailleurs exactement à celle appliquée dans la fiche financière du projet de loi 8640. Il s'agit bien entendu d'une hypothèse comportant une certaine incertitude. D'autres hypothèses sont également prises en compte et intégrées dans les calculs. À noter que le document annexé est la réponse de l'IGSS à la demande formulée ci-avant par Monsieur Marc Baum.

À l'instar de Monsieur Marc Baum, Monsieur Mars Di Bartolomeo estime que le Conseil d'État s'est montré relativement limité dans ses remarques et s'est adapté à l'ampleur de la réforme. Il rappelle que de nombreuses voix considèrent qu'il ne s'agit pas véritablement d'une réforme, mais plutôt d'une réformette. Madame la Ministre répond que l'adaptation du système de retraite se fonde sur les consultations menées au cours des derniers mois et précise que cela ne signifie pas que la discussion sur la pérennité du régime est close. Les prochaines années seront consacrées à un examen approfondi, avec tous les partenaires concernés, de l'ensemble des propositions formulées lors de la campagne *Schwätz mat !*, et ces analyses seront conduites par un groupe d'experts au sein d'une « Commission permanente des pensions », afin de déterminer ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas. Elle indique que les conclusions des experts, ainsi que leurs implications pour le Luxembourg, devraient être disponibles dans deux à trois ans et estime que le Luxembourg a opté pour une approche graduelle, réfléchie et mise en œuvre avec prudence et méthode.

Madame Djuna Bernard demande à Madame la Ministre comment elle entend communiquer les changements à venir concernant le système de pension ; elle insiste sur la nécessité d'une communication ciblée pour chaque groupe concerné et s'enquiert donc du calendrier prévu pour cette communication. Madame Martine Deprez répond qu'un plan de communication sera déployé dès le vote du texte à la Chambre. Celui-ci comprendra notamment la publication de documents explicatifs et la collaboration avec la CNAP pour diffuser les messages via ses

canaux officiels. L'objectif est d'assurer une communication coordonnée et ciblée pour tous les publics concernés.

Monsieur André Bauler (DP) s'enquiert de la future « Commission permanente des pensions » mentionnée ci-avant par Madame la Ministre et souhaite savoir s'il est envisagé de lui attribuer un statut légal. Madame Martine Deprez répond qu'aucune décision n'a encore été prise à ce stade et que le Gouvernement reviendra sur ce point pour préciser la suite envisagée une fois que seront achevées les discussions avec toutes les parties prenantes.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Différenciation effets augmentation du taux de cotisation (cot) et prolongation de la carrière (prol)

