

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.323

N° dossier parl. : 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
-

Avis du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 10 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné des codes et de la loi qu'il s'agit de modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 18 et 20 novembre 2025.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 1^{er} décembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à modifier le Code de la sécurité sociale et la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois afin de faire face aux défis croissants du régime général d'assurance pension au Luxembourg.

La loi en projet tend encore à introduire un nouveau chapitre IVbis dans le livre V, titre VIII, du Code du travail, portant sur la pension progressive.

Les auteurs expliquent que le projet de loi sous avis a pour objet :

- « - de rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal en prolongeant progressivement la durée des périodes de cotisation de huit mois au total à l'horizon 2030,
- une prise en compte plus flexible des années d'études tout au long de la carrière professionnelle,

- d'introduire une pension progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique,
- d'augmenter le taux de cotisation de 24,0 % à 25,5 % dès 2026, avec dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012 en maintenant l'allocation de fin d'année pour des raisons de protection sociale. »

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen vise à insérer un chapitre IVbis nouveau, comprenant les articles L. 584-8 à L. 584-10, dans le livre V, titre VIII, du Code du travail, qui traite de la pension progressive.

Le Conseil d'État constate que, selon l'article L. 584-8, paragraphe 4, alinéa 2, le refus d'admission par la « caisse de pension compétente » de la demande du salarié à la pension progressive a pour conséquence que l'avenant au contrat de travail est à considérer comme nul et non avenu.

À la lecture du dispositif sous examen, le Conseil d'État note encore que celui-ci ne détermine pas la juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions de refus d'admission à la pension progressive prises par la Caisse nationale d'assurance pension, ci-après « CNAP », dans la mesure où plusieurs juridictions pourraient être susceptibles d'être saisies pour ce type de litige. Le texte créant ainsi une insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. S'agissant d'une décision de la CNAP, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une disposition prévoyant une voie de recours conformément aux dispositions de l'article 256 du Code de la sécurité sociale. À cette fin, le Conseil d'État demande d'insérer à l'article 255 du Code de la sécurité sociale, alinéa 5, les mots « ou le refus d'admission à la pension progressive » après les mots « d'une pension ». Le chapitre 1^{er} du projet de loi sous avis est alors à compléter par un article 5 qui dispose ce qui suit :

« **Art. 5.** À l'article 255, alinéa 5, du même code, les mots « ou le refus d'admission à la pension progressive » sont insérés après les mots « d'une pension ». »

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Finalement, le Conseil d'État donne à considérer que, dans la mesure où le texte sous examen prévoit que la CNAP se prononce sur l'admission du salarié à la pension progressive uniquement après la signature de l'avenant, le recours du salarié dont la demande de réduction du temps de travail en vue d'une pension progressive a été refusée ne saurait être qualifié d'effectif. En effet, même si le Conseil arbitral de la sécurité sociale devait juger la demande en obtention de la pension progressive fondée, le salarié ne pourrait, dans les faits, profiter de la réduction de son temps de travail, alors que l'avenant deviendra nul et non avenu. Ceci entraînera la conclusion d'un nouvel avenant que l'employeur pourrait refuser. Étant donné que la disposition sous revue

ne permet ainsi pas de voies de recours effectives pour les demandeurs d'une réduction de leur temps de travail en vue d'une pension progressive dont la demande a été refusée, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, pour contrariété à l'article 47¹ de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et aux principes constitutionnels d'accès au juge et de recours effectif qui découlent du principe fondamental de l'État de droit consacré à l'article 2, alinéa 2², et de l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Le Conseil d'État relève que, pour rendre le recours effectif, la solution pourrait consister à prévoir que le certificat mentionné à l'article L. 584-8, paragraphe 2, alinéa 3, établit non seulement la date d'ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée, mais également les conditions d'admission à la pension progressive visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}. Partant, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une reformulation de l'alinéa 3 précité. Ledit alinéa est à reformuler comme suit :

« Le salarié joint à sa demande un certificat établi par la [...] établissant la date d'ouverture du droit à la pension de vieillesse anticipée ainsi que les conditions d'admission à la pension progressive visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}. »

Articles 6 à 11

Sans observation.

Observations d'ordre légitistique

Observations générales

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

Lorsqu'il est fait référence au « même Code », le mot « Code » prend une lettre initiale « c » minuscule.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État relève qu'il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé. Par ailleurs, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1^o », « 2^o », « 3^o » ... Ces observations valent également pour l'article 6.

¹ « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

² Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 00146 du 19 mars 2021 et n° 00173 du 25 novembre 2022.

Au point 1°, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « l'article 184, alinéa 1^{er} » et de supprimer le mot « pour » avant les mots « le stage requis ». Ces observations valent également pour l'article 6, point 1°.

Au point 2°, phrase liminaire, il convient d'ajouter une parenthèse fermante après le chiffre « 2 », pour écrire « point 2) ». En outre, il y a lieu de supprimer les mots « , du même Code » pour être superfétatoires.

Tenant compte de ce qui précède et des observations générales, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 172, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° À la phrase liminaire, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;

2° Le point 2) est remplacé comme suit :

« 2) [...] ; ». »

Article 2

Au point 1°, à l'article 184, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, dans sa teneur proposée, il convient de supprimer le mot « Toutefois, » et d'écrire le mot « cette » avec une lettre initiale « c » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 7, point 1°, à l'article 12, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, dans sa teneur proposée.

Au point 2°, phrase liminaire, il est suggéré d'écrire « est complété par une deuxième phrase nouvelle ». Cette observation vaut également pour l'article 7, point 2°, phrase liminaire.

Article 3

Le mot « chiffre » désigne un signe isolé du système de numération (0 à 9), tandis que les valeurs mentionnées à l'article sous examen constituent des nombres. Il y a par conséquent lieu de remplacer le mot « chiffre » par celui de « nombre ».

Article 4

À la phrase liminaire, il faut supprimer les virgules entourant les mots « du même Code ».

En ce qui concerne l'article 238, alinéa 6, dans sa teneur proposée, et étant donné qu'il n'est pas de mise de déroger à des dispositions qui ne sont pas applicables pour le futur, le Conseil d'État donne à considérer qu'il est superfétatoire de déroger à l'alinéa 5 de l'article 238 précité qui vient à échéance le 31 décembre 2025.

Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** À l'article 238 du même code, l'alinéa 5 est remplacé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa 2, le taux de cotisation global est fixé à 25,5 pour cent pour la période de couverture allant de 2026-2032. » »

Article 5

À l'article L. 584-8 à insérer, et étant donné que depuis le 1^{er} janvier 2009 il n'existe plus qu'une caisse de pension, le Conseil d'État demande de remplacer les mots « caisse de pension compétente » par les mots « Caisse nationale d'assurance pension ».

À l'article L. 584-8, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, première phrase, à insérer, il y a lieu de supprimer la virgule après les mots « paragraphe 3 » et après le mot « réduction ».

À l'article L. 584-8, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, à insérer, il est suggéré d'insérer une virgule après les mots « indemnité mensuelle » et il faut supprimer le mot « ensemble » pour être superfétatoire.

À l'article L. 584-10, point 4, à insérer, il faut remplacer les mots « au paragraphe 3 de l'article L. 584-8 » par les mots « à l'article L. 584-8, paragraphe 3 ».

Article 6

À la phrase liminaire, il faut supprimer la virgule avant les mots « est modifié comme suit : »

Au point 2°, il y a lieu de supprimer les mots « , 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, » pour être superfétatoires.

Tenant compte de ce qui précède et des observations figurant à l'endroit de l'article 1^{er}, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** L'article 4, alinéa 1^{er}, 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 est modifié comme suit :

« 1° À la phrase liminaire, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;

2° Le point 2 est remplacé comme suit :

« 2. [...] ; ». »

Article 11

Dans l'hypothèse où la loi en projet est publiée avant le 1^{er} janvier 2026, il y a lieu de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 11.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026, à l'exception des articles 2, points 1° et 2°, et 7, points 1° et 2°, qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2026. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes