

Projet de règlement grand-ducal

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 25 juin 2009 déterminant les conditions et modalités relatives 1. à la mise en compte des périodes prévues à l'article 4 et 2. à l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative et l'achat rétroactif de périodes d'assurance prévus aux articles 5, 5bis et 6 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

(5 mai 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 30 décembre 2025, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

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 ainsi que le texte coordonné, par extraits, du règlement grand-ducal que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique tend à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 23 février 2026.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal vise à harmoniser les conditions du droit à l'assurance pension volontaire pour l'ensemble des régimes de pension du Luxembourg. Cette harmonisation a déjà eu lieu à travers un règlement grand-ducal du 13 mars 2013¹ pour les assurés du régime de pension spécial transitoire, régime qui est applicable aux fonctionnaires qui étaient en service au moment de la mise en vigueur des lois transposant les réformes du régime de pension du secteur public en 1998, et les assurés du régime de pension général d'assurance pension. Il est désormais proposé de modifier le règlement grand-ducal modifié du 25 juin 2009 déterminant les conditions et modalités relatives 1. à la mise en compte des périodes prévues à l'article 4 et 2. à l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative et l'achat rétroactif de périodes d'assurance prévus aux articles 5, 5bis et 6 de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension

¹ Règlement grand-ducal du 13 mars 2013 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 5 mai 1999 concernant l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative, l'achat rétroactif des périodes d'assurance et la restitution de cotisations remboursées dans le régime général d'assurance pension (Mém. A - n° 53 du 22 mars 2013).

spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en vue d'aligner les conditions d'assurance volontaire pour les agents du régime de pension spécial, applicable aux fonctionnaires recrutés après le 1^{er} janvier 1999, sur les deux autres régimes de pension précités en vigueur au Luxembourg.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

La disposition sous rubrique prévoit que les demandes de mise en compte de l'assiette de cotisation mensuelle réduite à un tiers du salaire social minimum mensuel, introduites entre le 26 mars 2013, date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 13 mars 2013, et l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, « sont traitées avec effet à la date de leur introduction ». Cette façon de procéder aurait pour objet « de garantir que les modifications apportées par le présent règlement grand-ducal soient applicables pour les personnes qui auraient introduit une demande d'assurance pension volontaire [entre les deux dates précitées] ». Ces personnes pourraient ainsi, selon le commentaire des articles, « bénéficier des mêmes conditions que les personnes du régime de pension spécial transitoire et du régime de pension général ».

Le Conseil d'État ignore les raisons du retard avec lequel le régime de pension spécial précité est aligné en matière d'assurance pension volontaire sur les dispositions des autres régimes de pension. Il comprend que certains agents ont, pendant la période incriminée, présenté des demandes de mise en compte de l'assiette de cotisation mensuelle réduite à un tiers du salaire social minimum mensuel, possibilité qui n'existait pas à ce moment-là et qui est désormais introduite à travers l'article 2 du projet de règlement grand-ducal.

Il constate cependant que le dispositif proposé désavantagerait ainsi clairement les agents qui, en l'absence d'une adaptation des dispositions pertinentes, n'ont pas présenté de demande.

Dans la mesure où les deux catégories de personnes en présence se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Selon l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, seul le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories de personnes. L'article visé risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution.

Le Conseil d'État estime que le dispositif pourrait être reformulé de sorte à prévoir que toutes les demandes, à savoir tant les demandes déjà présentées que celles qui le seront après la mise en vigueur de la nouvelle réglementation, puissent rétroagir dans leurs effets jusqu'au 26 mars 2013, dans la mesure évidemment où les demandes sont formulées dans ce sens et que les conditions régissant le dispositif sont remplies.

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

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.

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

Intitulé

À l'intitulé, il y a lieu de citer l'acte y visé typographiquement de la manière suivante :

« règlement grand-ducal modifié du 25 juin 2009 déterminant les conditions et modalités relatives 1. à la mise en compte des périodes prévues à l'article 4 et 2. à l'assurance continuée, l'assurance complémentaire, l'assurance facultative et l'achat rétroactif de périodes d'assurance prévus aux articles 5, *5bis* et 6 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 ».

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'écrire « Vu les articles 4, 5 et *5bis* de la loi [...] ; ».

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à omettre étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous revue n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Le troisième visa relatif à la consultation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter pour le cas où l'avis demandé

ne serait pas parvenu au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Conformément à l'observation générale relative à la précision des renvois, il convient d'écrire « À l'article 7, deuxième phrase, du règlement grand-ducal [...] ».

Le point à la suite des mots « Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois » est à supprimer.

Article 2

Au point 2^o, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À la suite de l'alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Le point 3^o est à reformuler comme suit :

« 3^o À l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, phrase liminaire, les mots « [...] » et les mots « [...] » sont supprimés ».

Au point 4^o, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À la suite de l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 5 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kirsch