



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 novembre 2016

AVIS II/59/2016

relatif au projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale.

..... AVIS

Sommaire

1. La philosophie du projet	3
2. Le triptyque de la réforme: « bonne gouvernance », planification triennale et contrôle	3
3. L'analyse du contenu	4
3.1. La création de conseils d'administration	4
3.2. La suppression de la fonction de vice-président.....	5
3.3. La planification triennale	6
3.4. Les missions de l'IGSS	9
3.5. Les missions du CCSS	13
3.6. Le FNS	14
3.7. Les recours devant les Conseils supérieur et arbitral	15
3.8. La Commission de nomenclature.....	15
3.9. La situation juridique des institutions de sécurité sociale	15
3.10. La situation de l'étudiant	15
3.11. La situation du détenu	16
3.12. Pour une modification de l'article 190 du CSS.....	17
4. En conclusion	18

Par lettre du 9 juin 2016, M. Romain Schneider, ministre de la Sécurité sociale, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi modifiant le code de la sécurité sociale.

1. La philosophie du projet

1. L'exposé des motifs du projet de loi affirme que ce dernier «ne modifie de manière générale ni les prestations de sécurité sociale, ni leur mode de financement, mais entend poursuivre la modernisation de la gestion et l'amélioration de la gouvernance des institutions de sécurité sociale», initiée par la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique.

2. Selon le gouvernement, «la bonne gouvernance des institutions de sécurité sociale» constitue la ligne directrice du texte proposé. Il s'agit, d'après l'exécutif luxembourgeois, d'améliorer le lien entre le résultat à atteindre, à savoir assurer la population couverte contre le risque social, et les moyens à mettre en place pour atteindre ce résultat, avec, à la clé, la mise en place d'un processus d'évaluation et de contrôle renforcé.

3. Le gouvernement argue que, dans la plupart des pays industrialisés, l'on observe depuis une vingtaine d'années une convergence au niveau des réformes en matière de gestion publique tendant vers une gestion axée sur la performance et les résultats. Selon lui, les processus de contrôle et de surveillance des institutions publiques doivent être adaptés à ces nouvelles tendances.

4. La démarche qui a présidé à la rédaction de ce projet assimile la gestion de la sécurité sociale à celle d'une entreprise commerciale. Cette approche est rejetée fermement par notre Chambre. Par sa nature-même, la sécurité sociale doit avoir des finalités et des modes de fonctionnement propres qui ne peuvent être calquées sur la gestion des entreprises du secteur marchand dont le but principal est la réalisation de profits.

2. Le triptyque de la réforme: « bonne gouvernance », planification triennale et contrôle

5. Pour l'exécutif luxembourgeois, «le principe qu'on ne peut gérer que ce que l'on peut mesurer se trouve à la base de la bonne gouvernance». «Celle-ci fait partie intégrante d'une culture d'entreprise, reflète des valeurs d'intégrité et repose sur la transparence des processus de décision, tout en impliquant les autres parties prenantes».

6. Les auteurs du projet de loi ajoutent que, suivant l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), la bonne gouvernance, [est] définie comme «la manière dont l'autorité officielle exerce ses pouvoirs pour réaliser les objectifs de l'institution et pour impliquer les parties prenantes». Pour le gouvernement, la surveillance de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) doit également progresser afin de répondre aux lignes directrices internationales en matière de bonne gouvernance des institutions publiques et aux normes d'audit internationales observées par les autres institutions de contrôle du secteur public. Dès lors, il incombe à l'IGSS «de dégager en interaction avec les institutions de sécurité sociale des plus-values importantes les aidant à réaliser leurs objectifs, dont le premier reste de garantir la pérennité du système de sécurité sociale».

7. Pour rappel, l'IGSS assure la surveillance de dix institutions de sécurité sociale: le Centre commun de la sécurité sociale, la Caisse pour l'avenir des enfants, l'Association d'assurance accident, la Caisse nationale d'assurance pension, le Fonds de compensation, la Mutualité des employeurs, la Caisse nationale de santé et les caisses de maladie du secteur public.

8. Au vu des montants importants en jeu (les dépenses globales pour l'exercice 2015 s'élèvent à 9 milliards d'euros) et afin de garantir une certaine stabilité dans la poursuite des stratégies, il est essentiel, pour les auteurs du projet de loi, que les institutions formulent clairement les objectifs à atteindre sur un horizon à moyen terme, qu'elles définissent les plans d'actions à entamer et qu'elles évaluent les résultats atteints. La planification mentionnée est censée permettre au conseil d'administration de définir le périmètre dans lequel l'institution doit se développer.

9. La réorientation du contrôle de l'IGSS vers une «approche audit» sera couplée à la création d'une fonction de contrôle interne supplémentaire au sein des institutions de sécurité sociale. Toutefois, le gouvernement estime que l'existence d'un contrôle interne ne peut, à elle seule, garantir la réalisation des objectifs stratégiques. En conséquence, le gouvernement entend maintenir à un deuxième niveau l'évaluation par l'IGSS des processus de gestion, et notamment du contrôle interne. Dans cette optique, le contrôle de la gestion par l'IGSS s'ajoute de façon complémentaire au contrôle interne mis en place par les institutions de sécurité sociale. Il est souligné qu'en même temps l'IGSS doit continuer à assurer sa mission de contrôle de légalité et de sanction des irrégularités.

10. En résumé, si le présent projet de loi ne change pas le contrôle tutélaire des institutions de sécurité sociale par l'IGSS, tel que prévu par la loi et les règlements grand-ducaux, la CSL estime qu'il opère une modification de paradigmes qui est grave de conséquences en introduisant le concept de «bonne gouvernance» au niveau de la sécurité sociale. Cette dernière n'est pas une société commerciale où la rentabilité préside aux orientations stratégiques. La sécurité sociale a une tout autre fonction. Elle fait partie de la politique sociale et remplit des missions de service public. Elle possède ce supplément d'âme qui fait qu'elle n'est pas une simple assurance privée mais elle est la manifestation concrète de la solidarité entre tous les citoyens de ce pays, et même au-delà par la participation des travailleurs frontaliers.

11. Du reste, son mode de fonctionnement est également particulier car il est basé sur la cogestion des partenaires qui participent à son financement, à savoir l'État mais aussi les employeurs et les assurés, qu'ils soient résidents ou non. D'ailleurs, l'on parle d'assurés et non de clients!

12. En outre, le projet de loi insère l'obligation pour les institutions de sécurité sociale d'établir une planification triennale à communiquer à l'IGSS qui, de son côté, doit s'assurer que les objectifs sont réalisables et cohérents avec les moyens prévus. Ici, il faut aussi souligner que la sécurité sociale, compte tenu de ses spécificités propres, ne peut suivre aveuglément les mécanismes de comptabilité appliqués aux sociétés commerciales.

3. L'analyse du contenu

3.1. La création de conseils d'administration

13. Le projet de loi propose de remplacer dans le code de la sécurité sociale (CSS) les termes de «comité directeur» par «conseil d'administration».

14. Concernant les missions qui leur sont attribuées, le texte proposé par le gouvernement prévoit qu'il appartiendra aux conseils d'administration des institutions de sécurité sociale d'établir un règlement d'ordre intérieur, qui sera publié au Mémorial, dans lequel figureront les règles relatives à leur fonctionnement.

15. Une deuxième nouvelle mission est également confiée aux conseils d'administration, à savoir l'obligation d'établir un code de conduite propre à chaque institution de sécurité sociale. Celui-ci définira notamment les lignes de conduite en cas de conflits d'intérêts ainsi que les règles de comportement à adopter par les dirigeants et le personnel des institutions de sécurité sociale dans l'accomplissement de leurs tâches. Le code de conduite et le décompte annuel devront être publiés sur Internet.

16. Par ailleurs, le texte ajoute que «par souci de transparence, il est proposé d'inscrire dans la loi que l'opposition contre une décision présidentielle n'a pas d'effet suspensif, ce qui correspond à la pratique des institutions de sécurité sociale».

3.2. La suppression de la fonction de vice-président

17. Le projet de loi supprime la fonction de vice-président dans les futurs conseils d'administration. La fonction subsistera toutefois dans le cadre de l'Entraide médicale de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (EMCFL) ainsi que pour les caisses de maladie des fonctionnaires et employés publics et communaux.

18. Le gouvernement argue que «dans la mesure où la loi prévoit que les présidents des institutions de sécurité sociale sont toujours des fonctionnaires, il convient de prévoir, dans un souci de cohérence, qu'en cas d'empêchement du président, son remplaçant doit également être un fonctionnaire».

19. Actuellement, la gestion des institutions de sécurité sociale incombe globalement aux comités directeurs (futurs conseils d'administration). Mais le gouvernement estime que cette responsabilité très large est cependant contraire à un des principes de la «bonne gouvernance», à savoir la séparation au niveau des organes institutionnels des missions de «surveillance» et de «gestion». Le projet de loi veut ainsi une concentration du conseil d'administration sur les objectifs stratégiques nécessitant une plus nette délégation de la gestion journalière au président de l'institution de sécurité sociale.

20. Le texte propose ainsi qu'en cas d'absence, le président de chaque institution de sécurité sociale soit remplacé par un des premiers conseillers de direction nommé à cet effet par le président dès sa nomination; premier conseiller de direction qui a également le statut de fonctionnaire.

21. Dans ce cadre, le texte du projet de loi précise que «le président décrit les services, les postes ainsi que la structuration de la coordination du travail de l'institution et en établit un organigramme». «Il décide de l'affectation du personnel aux postes créés. Pour assurer la direction de l'institution, il est assisté par les fonctionnaires de l'État et fonctionnaires y assimilés de la carrière supérieure désignés par lui. En cas d'absence, le président est remplacé par un des fonctionnaires visés à l'article 404, alinéa 2 qu'il désigne à cet effet dès sa nomination. Le président assure la mise en œuvre des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par le conseil d'administration dans le cadre de la planification triennale visée à l'article 408bis».

22. Le commentaire des articles du projet affirme qu'«étant donné que le président détermine le fonctionnement interne de son administration et décide qui l'assiste dans sa direction de l'institution, il peut déterminer dans quelle mesure, pour autant que de besoin, il délègue ses fonctions de direction à l'un ou l'autre fonctionnaire ou fonctionnaire y assimilé de la carrière supérieure».

23. Pour sa part, le nouvel article 50 du CSS précise que «dans l'[EMCFL], en cas d'absence prolongée, le président est remplacé par un employé supérieur de l'entreprise». Ici, le président du comité directeur est en fait le chef d'entreprise ou son représentant. Il représente le groupe des employeurs et dispose du même nombre de voix que les six délégués des assurés. Étant donné qu'actuellement, dans l'EMCFL, le vice-président est issu du groupe des délégués des assurés, le commentaire des articles du projet de loi souligne qu'il arrivera régulièrement qu'en absence du président, le patronat ne soit plus représenté. Le gouvernement a donc voulu pallier l'éventuelle absence de représentation du groupe du patronat et rétablir, selon ses propos, la situation d'avant l'introduction du statut unique.

24. Il n'a pas échappé à la CSL que les fonctions de vice-président échoient actuellement aux représentants des partenaires sociaux. Notre Chambre s'oppose vivement à la suppression de ces fonctions, notamment dans le cadre de la Caisse nationale de santé (CNS). En effet, la CSL veut souligner la plus-value apportée par la fonction de vice-président qui permet de faciliter les concertations et de favoriser les prises de décision plus rapides entre les trois groupes représentant les assurés, les employeurs et l'État.

25. Il faut noter également que le CSS prévoit qu'en cas de partage des votes au sein des comités d'administration, la voix du président ou de son remplaçant, donc le cas échéant dans la législation actuelle celle du vice-président, est prépondérante.

26. En outre, le projet de loi donne une plus nette délégation de la gestion journalière au président de l'institution de sécurité sociale. Notre Chambre rappelle que la sécurité sociale est basée sur la cogestion tripartite, qui rassemble les représentants de l'État, des employeurs et des assurés, et qui tous participent à son financement. Notre Chambre n'accepte pas l'affaiblissement du principe de cogestion. Déjà à l'heure actuelle, l'inscription d'un médicament générique à la liste positive ainsi que la fixation du taux de prise en charge émane d'une décision du président de la CNS, après un avis du Contrôle médical de la sécurité sociale qui doit être suivi, mais sans consultation du comité directeur de la CNS par exemple.

27. Pour la CSL, les assurés doivent voir leurs intérêts représentés et défendus et la gestion des institutions de sécurité sociale doit être transparente. Notre Chambre déplore le sentiment de défiance envers les représentants des assurés et des employeurs qui émane des modifications apportées par le gouvernement.

3.3. La planification triennale

28. Le projet de loi introduit, dans les dispositions communes du CSS, un nouvel article 408bis, sous l'intitulé «Gestion», qui constitue l'une des principales modifications apportées par le texte. Il dispose que les institutions de sécurité sociale doivent établir une planification triennale définissant les objectifs à atteindre par rapport à leurs attributions, dont celui de la gestion des ressources financières:

«

- (1) Art. 408bis. En vue d'une amélioration continue de la gouvernance au niveau des institutions de sécurité sociale, celles-ci établissent conformément aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 une planification triennale définissant les objectifs stratégiques à atteindre par rapport à leurs attributions. Elles arrêtent les plans d'actions définissant les priorités et moyens à mettre en œuvre en vue de réaliser ces objectifs et de maîtriser les risques y associés. Ce document de planification est communiqué à l'[IGSS] et adapté annuellement.
- (2) Les institutions de sécurité sociale déterminent conformément aux articles 45, 141, 251, 331, 381 et 415 les règles de gouvernance à appliquer dans l'exécution de leurs missions et envers les parties prenantes, dans lesquelles la politique de communication interne et externe, la politique de sécurité ainsi que la politique de lutte contre l'abus et la fraude jouent un rôle central.
- (3) Les présidents des institutions de sécurité sociale mettent en place un service interne chargé d'évaluer dans un rapport annuel la mise en œuvre de la planification en mesurant au moyen d'indicateurs précis les résultats atteints au regard des objectifs fixés. Chaque année, les présidents des institutions de sécurité sociale soumettent leur rapport annuel à l'[IGSS], qui évalue la gestion des institutions de sécurité sociale. L'[IGSS] détermine les modalités et le format du rapport annuel susvisé à établir par les institutions de sécurité sociale».

29. L'évolution financière sera donc analysée dans le cadre de l'établissement de la planification triennale prévue par ce nouvel article et figurera parmi les attributions du conseil d'administration. La mission de statuer sur la mise à jour annuelle de cette planification triennale est également confiée au conseil d'administration.

30. À propos du premier alinéa, le commentaire des articles explique qu'«il s'agit d'amener les institutions vers un processus permanent de réflexion, de discussion et de prise de décision à moyen terme». «Ce processus permettra à l'administration de déterminer et de documenter ses choix d'orientation et d'évolution en conformité avec ses attributions ainsi que d'arrêter les plans d'actions visant la mise en œuvre des choix retenus. Il va de soi que cette approche demande une évaluation régulière de l'organisation, y compris de ses forces et faiblesses, pour répondre aux attentes des tiers. Cet exercice se fera en conformité avec les bonnes pratiques et standards de qualité reconnus, comme par exemple les lignes directrices de l'AISS en matière de bonne gouvernance à l'usage des institutions de sécurité sociale ou le *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, mis au point par le *International Federation of Accountants* et le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, en tenant compte des opportunités et des contraintes du système. Ainsi, il faudra que les objectifs-cibles fixés soient réalisables et mesurables par des indicateurs de résultat et que les budgets des institutions de sécurité sociale prévoient les moyens pour atteindre les objectifs fixés. La gestion des risques fait partie intégrante de la planification stratégique; elle consiste à mettre en place des politiques et des mesures destinées à identifier, gérer, atténuer ou éviter les risques auxquels les institutions de sécurité sociale sont exposées».

31. Le commentaire poursuit: «En pratique, le conseil d'administration définit le niveau de risque que l'institution est prête à accepter dans le cadre de la réalisation de sa mission». «Au niveau de la gestion opérationnelle, les événements négatifs pouvant nuire à l'atteinte des objectifs doivent être identifiés, évalués et traités. La mise en place d'une gestion des risques implique l'organisation d'un contrôle interne suivi par une évaluation. À l'instar de la planification stratégique, le contrôle interne fait également partie intégrante de la bonne gouvernance de l'administration publique. Ce n'est pas une fin en soi, mais un élément indispensable d'un système régulateur [...]. D'une manière générale, on entend par contrôle interne l'ensemble des procédures et sécurités mises en place pour que les objectifs de l'institution puissent être atteints».

32. Concernant le deuxième alinéa, le gouvernement précise qu'«il revient au conseil d'administration de se prononcer sur les valeurs de l'institution, le plan de communication interne et externe, le développement des ressources humaines, l'organisation des processus, la recherche d'innovation, la gestion des ressources financières, la lutte contre l'abus et les fraudes afin de garantir le traitement équitable des assurés et d'assurer l'efficacité et la pérennité du système. Cette énumération n'étant pas exhaustive pourra être adaptée selon les besoins de l'institution».

33. Quant au troisième alinéa, le commentaire des articles avance que «comme le président est chargé de la gestion opérationnelle en se basant sur les plans d'actions et objectifs stratégiques arrêtés par le conseil d'administration, il est souvent mieux informé sur le déroulement des affaires». «Voilà pourquoi il doit assurer le contrôle des activités opérationnelles, notamment au moyen d'indicateurs de résultat et partager ses informations avec le conseil d'administration. Les institutions de sécurité sociale sont appelées à produire un rapport sur le contrôle interne qui constitue en même temps l'élément de départ pour l'évaluation de leur gestion par l'autorité de surveillance. Ce rapport permet d'évaluer le processus de gouvernance et de formuler des recommandations appropriées en vue de son amélioration. Pour des raisons pratiques et de comparabilité, l'[IGSS] définira en grandes lignes le format du rapport d'évaluation».

34. Par ailleurs, le projet de loi précise désormais à l'article 407 du CSS que les institutions de sécurité sociale doivent appliquer un plan comptable uniforme arrêté par l'IGSS.

35. En outre, le commentaire des articles note que «si l'établissement d'une planification triennale n'est pas prévu pour la Mutualité des employeurs, c'est parce que celle-ci constitue avant tout une réassurance pour les employeurs contre les charges salariales [...] et que son activité est étroitement liée aux services de la [CNS] et du Centre commun de la sécurité sociale».

36. Le gouvernement ajoute que «la planification stratégique des institutions de sécurité sociale, s'étalant sur trois années, est harmonisée avec la période de référence du programme de travail, introduit par les réformes dans la Fonction publique en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015 dans le cadre de la gestion par objectifs». Quant aux adaptations annuelles de la planification, elles devront permettre de faire des adaptations, par exemple, en cas de nouveau programme gouvernemental.

37. La CSL reconnaît que la gestion publique se doit d'être exemplaire et doit saisir les opportunités d'amélioration, notamment en ce qui concerne les services qu'elle offre à la population. Toutefois, l'accent mis sur la performance, les résultats et le contrôle n'est pas acceptable.

38. L'on retrouve la terminologie typique de la «bonne gouvernance» normalement appliquée à des sociétés du secteur marchand, qui entre en totale contradiction avec les objectifs et valeurs de la sécurité sociale. La volonté de mettre en place une gestion des risques par exemple est un symptôme révélateur d'une transposition de concepts qui sont en totale inadéquation avec le rôle joué par la sécurité sociale dont la fonction principale est justement l'indemnisation des risques encourus par les assurés.

39. Il n'est pas question ici de contester la volonté de perfectionner le système. Une analyse de celui-ci est donc justifiée pour mener à bien cette tâche. Ce qui choque notre Chambre c'est la dérive possible vers une surveillance et une notation constante des travailleurs qui imprimerait sur eux une pression et un stress grandissants. Comme le diable est dans les détails, le tout est de voir comment est évaluée la performance et selon quels critères. Cette évaluation doit être objective et impartiale. Or, l'on connaît trop bien le goût actuel pour les indicateurs de performance et les belles statistiques qui servent trop souvent d'éléments de décoration à des «villages Potemkine» camouflant une réalité moins enchantée.

40. En outre, en matière de services publics, les critères de performance ne pourront pas se cantonner aux résultats financiers, comme pour une entreprise du secteur marchand. Cela pose également la question de la complexité de l'évaluation des résultats. D'ailleurs, qui pourra juger en dernière instance si un service public est correctement rendu? Est-ce de la responsabilité du ministre, de l'administration, des usagers, de l'ensemble des citoyens qui le financent et en bénéficient?

41. La CSL veut préserver la sécurité sociale de ces phénomènes de mode que sont la «bonne gouvernance», la performance et l'évaluation tous-azimuts. Ces concepts sont inadaptés et vont se révéler dévastateurs pour les travailleurs, les usagers et la société.

42. D'ailleurs, selon le gouvernement, l'on pourrait définir «les objectifs de la bonne gouvernance comme étant la maximisation de la qualité et l'efficacité des services de l'État, la promotion de processus administratifs plus transparents et un échange plus direct et rapide avec les usagers ainsi que le renforcement de la compétitivité des acteurs économiques».

43. Si l'on peut être d'accord avec l'essentiel de ces objectifs, l'aspect «compétitivité des acteurs économiques» ne peut être accepté par la CSL. Le projet de loi confond la gouvernance appliquée à une entreprise commerciale avec le concept, plus général, de gouvernance qui peut être entendu comme l'organisation et la répartition des pouvoirs entre les différentes instances d'une organisation.

44. En effet, dans le cadre des sociétés commerciales, l'autorité est conférée par la détention du capital. Les éléments de la gouvernance sont déterminés en fonction de l'objectif principal poursuivi, c'est-à-dire la rentabilisation maximale du capital. À l'inverse, le pouvoir dans le cadre de la sécurité sociale remonte de la base (les représentants de l'État, des employeurs et des assurés) vers le management. Les

processus de décision ne sont pas dictés par un actionnaire de référence. Ils doivent, au contraire, être fidèles au principe démocratique et privilégier le débat, la recherche du consensus et les décisions collectives. La sécurité sociale doit donc défendre son identité pour éviter que des règles valables uniquement pour les sociétés commerciales ne lui soient appliquées sans tenir compte de ses caractéristiques propres.

45. Ce faisant, le critère de «compétitivité des acteurs économiques» n'a pas sa place au sein de la sécurité sociale. Il n'apporte aucune amélioration pour les assurés et fait planer de sombres soupçons quant à la conception qu'a le gouvernement de ce bien précieux appartenant à tous les assurés et qui a prouvé, lors de la crise, son rôle essentiel d'amortisseur social.

46. Il est intéressant de noter que l'établissement d'une planification triennale n'est pas prévu pour la Mutualité des employeurs, alors que les autres institutions de la sécurité sociale doivent se montrer exemplaires dans l'application des nouveaux concepts de « bonne gouvernance ».

3.4. Les missions de l'IGSS

47. L'article 423 du CSS actuellement en vigueur stipule que:

«L'Inspection générale a pour mission:

- 1) de contribuer à l'élaboration des mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité sociale;
- 2) d'assurer le contrôle des institutions sociales qui en vertu des lois et règlements est exercé par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement;
- 3) d'établir, pour les besoins du Gouvernement, le bilan actuariel des régimes de pension en étroite collaboration avec les organismes concernés;
- 4) de recueillir les données statistiques nécessaires tant sur le plan national que sur le plan international suivant un plan statistique et comptable uniforme pour toutes les institutions sociales;
- 5) de préparer des projets concernant la programmation sociale, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le Gouvernement;
- 6) de contribuer, sur le plan international, à tout travail d'élaboration en rapport avec les règlements communautaires et les conventions multi- ou bilatérales en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants et d'en surveiller l'exécution dans le pays;
- 7) d'assister les institutions de sécurité sociale dans l'élaboration des processus et procédures administratifs sur base d'un cadre méthodologique commun qu'elle détermine et d'assurer, en cas de besoin, les arbitrages nécessaires pour l'implémentation de ces processus et procédures».

48. Or, le projet de loi propose de réécrire cet article:

«L'Inspection générale a pour missions:

- 1) de contribuer à l'élaboration des mesures législatives et réglementaires en matière de sécurité sociale;
- 2) d'assurer le contrôle des institutions de sécurité sociale qui en vertu des lois et règlements est exercé par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement;
- 3) de participer à tout travail d'élaboration et d'exécution en rapport avec les règlements de l'Union européenne et les conventions multi- ou bilatérales en matière de coordination des systèmes de sécurité

sociale et en rapport avec les normes des institutions internationales œuvrant dans le domaine de la protection sociale;

- 4) de réaliser des analyses et des études à des fins d'évaluation et de planification des régimes de protection sociale et de recueillir à ces fins les données auxquelles l'Inspection générale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, de les centraliser, de les traiter et de les gérer sous forme pseudonymisée».

49. Si l'on considère à présent l'article 424 du CSS, son premier alinéa actuel dispose que:

«L'Inspection générale peut être chargée de l'examen de toutes autres questions que le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale ou un autre membre du Gouvernement ayant dans ses attributions une branche ou un régime de sécurité sociale juge utile de lui soumettre».

50. Le projet de loi vient modifier cet alinéa comme suit:

«Dans le cadre de ses missions, l'Inspection générale peut être chargée par le Ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale de toute question lui soumise par le Gouvernement ou un membre du Gouvernement».

51. La suppression, dans la législation en vigueur, du point 3 de l'article 423 du CSS résulte du fait que cette mission est prévue à l'article 238 du CSS ayant trait à l'assurance pension. Quant à la disparition du point 7, le gouvernement argue que la mission d'évaluation de la gestion des institutions de sécurité sociale a été intégrée au nouvel article 408bis et est incluse dans la mission de contrôle de l'IGSS prévue au nouveau point 2 de l'article 423.

52. Ceci étant, pour la CSL, la disparition d'autres éléments dans l'article 423 du CSS pose problème. En effet, dans la nouvelle version de cet article, l'ancien point 4 qui permet à l'IGSS «de recueillir les données statistiques nécessaires tant sur le plan national que sur le plan international suivant un plan statistique et comptable uniforme pour toutes les institutions sociales» a été abrogé. Cette mission implique d'ailleurs que ces statistiques soient publiées ou transmises aux organisations concernées.

53. Cette disparition contraint la marge de manœuvre de l'IGSS et entrave la possibilité pour toutes les institutions sociales de recevoir des données qui peuvent s'avérer très utiles. C'est comme si le projet de loi réfrénait la possibilité pour l'IGSS de divulguer des informations vers l'extérieur. Notre Chambre se pose la question de la raison de cette nouvelle orientation et craint les effets d'une rétention de l'information.

54. Pour sa part, le commentaire des articles ajoute que «la mission figurant sous le point 4) [de la législation actuelle] [...] a été développée et mise en conformité avec le travail effectué aujourd'hui par l'[IGSS] et a également été transférée en partie au nouvel alinéa 1 de l'article 407». Or, le transfert évoqué ne se retrouve pas réellement dans le premier alinéa du nouvel article 407 qui dit laconiquement que: «Les institutions de sécurité sociale appliquent un plan comptable uniforme arrêté par l'[IGSS]». Dans les faits, l'IGSS n'aura plus dans ses missions de fournir des données statistiques à des partenaires externes ou de les publier.

55. Or, lors du processus législatif qui a amené à l'adoption de la loi du 25 avril 1974 portant institution d'une inspection générale de la sécurité sociale, le commentaire des articles d'alors soulignait l'importance des statistiques produites à partir des données de la sécurité sociale, au-delà du domaine strict de la sécurité sociale ou même de celui de la protection sociale: «Le manque de statistiques est une des lacunes les plus importantes dans une matière qui se prêterait pourtant à merveille pour puiser des

données nécessaires à nombre de services de l'économie et notamment du Statec. C'est en effet dans le domaine de la sécurité sociale où l'on peut puiser le plus aisément des chiffres exacts relatifs au niveau des salaires, à la composition démographique de la population, à la situation de l'emploi, à la formation professionnelle, à l'état de santé de la population entière, etc.».

56. Quant au point 5 de la législation actuelle, qui vise à «préparer des projets concernant la programmation sociale, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le Gouvernement», celui-ci a également disparu dans le projet de loi.

57. Dans son avis sur la loi du 25 avril 1974, le Conseil d'État avait estimé que la programmation sociale relève de la politique du gouvernement. Il a considéré qu'il était approprié de charger l'IGSS de préparer des projets concernant la programmation sociale selon des lignes de conduite à définir par le gouvernement. Voilà pourquoi le Conseil d'État avait proposé le texte qui figure actuellement au point 5. En conséquence, notre Chambre ne voit pas l'utilité de le supprimer aujourd'hui. Cette suppression est d'ailleurs à mettre en lien avec la modification du premier alinéa de l'article 424.

58. Précisément, à l'article 424 du CSS, la nuance entre les deux formulations peut sembler anodine mais elle a son importance. En effet, la phrase proposée par le projet de loi suppose qu'une étude demandée par un autre membre du gouvernement doit obligatoirement recevoir le feu vert du ministre de la Sécurité sociale pour être réalisée par l'IGSS. Ce changement a pour effet de renforcer la tutelle du ministre de la Sécurité sociale sur l'IGSS et de lui attribuer, en quelque sorte, un droit de veto car il pourra accepter ou refuser une demande d'un autre ministre, voire du gouvernement, de charger l'IGSS de réaliser une étude. Par exemple, la ministre de la Famille ne pourra pas solliciter directement l'IGSS pour une étude sur les allocations familiales.

59. La modification de l'article 424 ne semble pourtant pas correspondre aux arguments avancés par l'exposé des motifs du projet de loi qui reconnaît que «depuis sa création en 1974, l'[IGSS] a développé continuellement ses activités en matière de production de statistiques et d'études quantitatives. Au cours du temps, l'[IGSS] est devenue un producteur de plus en plus important en matière de statistiques socioéconomiques établies à partir des données administratives gérées par la sécurité sociale. L'[IGSS] a développé ces dernières années des activités dans le domaine des projections et de la micro et macrosimulation appliquées aux politiques sociales. De telles analyses et études d'évaluation et de planification des politiques de protection sociale deviennent de plus en plus nécessaires pour développer des projets de réformes sociales *evidence based*. Le présent projet de loi tient compte du chemin parcouru depuis la création de l'[IGSS] et crée les conditions indispensables pour faire évoluer [ses] missions dans le domaine des statistiques et des études».

60. Le commentaire des articles ajoute que, «quant à l'évaluation des politiques sociales et du système de santé, il convient de relever qu'au cours des dernières décennies, l'[IGSS] a été amenée à étendre son champ de travail au-delà de la sécurité sociale au sens strict du terme, d'où la notion de protection sociale, qui vient remplacer celle de programmation sociale et qui peut être définie comme l'ensemble des politiques publiques visant à apporter des réponses à des risques sociaux avec le but d'aider par des droits, des transferts sociaux ou des services des individus ou des groupes d'individus. Ainsi l'[IGSS] a réalisé les travaux préparatoires de la loi du 26 juillet 1986 relative à la lutte contre la pauvreté, qui a introduit la notion de revenu minimum garanti. Au fil des années, l'[IGSS] a collaboré régulièrement à des études sur le marché de l'emploi et le salaire social minimum. Dans le domaine de la santé, elle a développé le système des comptes de la santé, permettant de retracer les flux financiers publics et privés du système de santé luxembourgeois suivant la méthodologie commune de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation mondiale de la santé et d'Eurostat. L'[IGSS] est aussi chargée d'élaborer toutes les deux années un rapport en vue de la détermination de l'enveloppe globale du secteur hospitalier».

61. Cet hommage rendu à l'IGSS par le gouvernement semble en contradiction, sinon ironique, en comparaison des nouveaux freins que le projet de loi veut lui imposer. À ce propos, il est intéressant de se rappeler également que la loi du 25 avril 1974 conférait bien à l'IGSS des compétences s'étendant à toutes les branches de la sécurité sociale. L'exposé des motifs qui accompagnait alors le projet de loi soulignait que «la mise en place d'une inspection générale ne portera pas atteinte à la répartition politique des branches et organes de la sécurité sociale entre différents ministères».

62. En outre, dans son avis sur la loi du 25 avril 1974, le Conseil d'État reconnaissait l'«utilité indéniable» de l'actuel premier alinéa de l'article 424 du CSS. Sur ce même article, le rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés avait d'ailleurs fait le commentaire suivant: «La Commission n'a pas de remarques à formuler, si ce n'est qu'en vertu de cet article tout membre de Gouvernement peut faire appel aux services de l'inspection générale, bien que celle-ci, en vertu de l'article 1^{er}, soit placée sous la seule autorité du ministre du Travail et de la Sécurité sociale. Elle se rend toutefois compte que tant que les différentes branches de la sécurité sociale sont réparties entre différents départements, il est difficile de faire autrement, alors que l'inspection générale a mission pour la sécurité sociale entière».

63. Un autre point épineux concerne la question du sens à donner à la notion d'autorité de tutelle exercée par le ministre. L'interprétation de la tutelle administrative, que semble choisir le projet de loi, entre en contradiction avec l'avis du Conseil d'État et le rapport de la commission spéciale de la Chambre des députés de 1974. Il est en effet inconcevable que le ministre de la Sécurité sociale donne des instructions à l'IGSS pour le contrôle de la Caisse pour l'avenir des enfants, ou pour la collaboration de l'IGSS à l'élaboration de mesures législatives ou réglementaires concernant les allocations familiales ou le congé parental, du moins dans la mesure où ses instructions ne concernent pas directement l'assurance pension, l'assurance maladie, l'assurance dépendance ou l'assurance accident. Force est de constater que l'auteur du texte de réforme veut réserver les compétences et les travaux de l'IGSS en matière de statistiques et d'études en tout premier lieu et en priorité au seul Ministère de la Sécurité sociale.

64. Il est aussi utile de noter que, d'après les textes en vigueur chez nos voisins, la tutelle administrative sur une administration consiste à veiller à ce qu'elle respecte la législation et exécute correctement ses missions. C'est ainsi que le droit administratif belge définit la tutelle administrative sur les pouvoirs locaux comme suit: «La tutelle a pour but d'éviter que les décisions des pouvoirs locaux ne soient contraires à une norme de valeur législative (contrôle de légalité) ou ne s'opposent à l'intérêt général (contrôle d'opportunité)» (Didier Batselé, Tony Mortier, Martine Scarcez, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, n° 338).

65. Concernant la «pseudonymisation des données», cela est certainement un moyen important pour garantir la protection des données personnelles. Mais à elle seule, elle ne peut offrir toutes les garanties requises. D'une façon générale, il faudrait d'ailleurs définir un environnement de protection des données, à l'instar par exemple de l'institut de statistiques du Royaume-Uni (*Office for National Statistics*) et instaurer des procédures de travail garantissant la protection des données personnelles. D'ailleurs les modifications proposées par le projet de loi devraient inclure une définition du terme de «pseudonymisation des données».

66. Conséquemment aux différents problèmes soulevés par e faisant, notre Chambre propose une ouverture du texte et suggère que le premier alinéa de l'article 424 prenne la forme suivante: «Avec l'accord du gouvernement, l'Inspection générale peut être chargée de l'examen de toute autre question que le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale ou un autre membre du Gouvernement juge utile de lui soumettre». La CSL propose la réécriture de l'article 423, à partir du quatrième point, comme suit:

«L'Inspection générale a pour mission:

[...]

4) de réaliser, tant sur le plan national que sur le plan international, des travaux statistiques de synthèse, de projection, de simulation et de recherche, ainsi que des études dans le domaine de l'évaluation des politiques sociales et du système de santé;

5) de préparer des projets concernant la programmation sociale, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le gouvernement;

6) aux fins de réaliser les missions visées sous les points 4) et 5), de recueillir les données auprès des institutions de sécurité sociale et d'autres organismes auxquelles l'Inspection générale de la sécurité sociale a accès en vertu des dispositions légales et réglementaires en vigueur, de les centraliser et de les traiter.

L'Inspection générale de la sécurité sociale est responsable du traitement des données à caractère personnel au sens de l'article 4 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel;

7) de gérer les données visées au point 6) afin de les mettre à disposition sous forme dépersonnalisée à des administrations, établissements publics et autres organismes de droit public ou privé, à des fins de statistiques, d'études et de recherche socioéconomique.

Un règlement grand-ducal précise les modalités et conditions de la mise à disposition et de l'accès aux données susvisées».

67. Quant à l'article 424, notre Chambre propose la formulation suivante:

«Avec l'accord du gouvernement et dans le cadre de ses missions, l'Inspection générale peut être chargée de l'examen de toute autre question qu'un membre du gouvernement juge utile de lui soumettre.

Elle peut faire au gouvernement toute suggestion susceptible d'améliorer la législation de sécurité sociale ou l'organisation des institutions de sécurité sociale».

68. Si, d'aventure, le gouvernement se refusait à accepter ces propositions d'articles, il serait largement préférable de garder les articles 423 et 424 actuels du CSS plutôt que d'adopter les points 52° et 53° de l'article 1^{er} du projet de loi.

3.5. Les missions du CCSS

69. Le texte proposé par le gouvernement vient modifier l'article 413 du CSS. Notamment, il reformule le point consacré aux chambres professionnelles et ne dit plus que le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) est chargé de «la perception et [du] recouvrement forcé des cotisations légalement dues aux chambres professionnelles, ceci à leur demande et à leurs frais», mais, qu'il a pour mission «le calcul, la perception et le recouvrement des cotisations de sécurité sociale ainsi que, sur demande des chambres professionnelles, des cotisations qui leur sont légalement dues; [et] la comptabilisation des cotisations et la répartition de celles-ci entre les différentes institutions et chambres professionnelles».

70. Actuellement, le CCSS met à disposition des assurés et des ayants droit une carte de sécurité sociale qui intègre la carte européenne d'assurance maladie. Selon le nouveau point 10 de l'article 413 du CSS, proposé par le gouvernement, ce titre pourra évoluer vers un support électronique.

71. Le projet de loi vient aussi abroger l'actuel alinéa 3 de l'article 413 du CSS relatif aux agences locales multifonctionnelles. L'exécutif luxembourgeois argue que «le détachement dans les agences de personnes ayant des connaissances approfondies dans toutes les branches de la sécurité sociale est irréalisable, faute de ressources. En contrepartie, le portail "secu.lu" et les divers sites internet des [institutions de sécurité sociale] seront développés en tant que sources d'informations de base».

72. Notre Chambre aurait aimé avoir plus de précisions concernant l'évolution possible de la carte de sécurité sociale vers un support électronique, surtout quant aux informations qu'il contiendra et aux droits d'accès à celles-ci, ainsi que sur le respect de la législation en matière de protection des données et de la vie privée.

73. Par ailleurs, concernant la suppression de l'alinéa relatif aux agences locales multifonctionnelles, la CSL regrette qu'elles n'aient en fait jamais vu le jour, alors que leur existence était explicitement prévue par la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique. À l'époque, le commentaire des articles du projet de loi avançait que «les agences de la Caisse de maladie des ouvriers pourraient être reprises, sous l'égide du Centre commun de la sécurité sociale, comme agences locales pour l'ensemble de la sécurité sociale opérant comme "guichet unique multifonctionnel"». En fait, seules des agences locales de la CNS existent actuellement.

74. Cette absence d'agences locales multifonctionnelles couvrant les différentes branches de la sécurité sociale vient pénaliser en réalité les personnes n'ayant pas accès à un ordinateur relié à Internet ou qui ne maîtrisent pas suffisamment bien cette technologie. En outre, le contact humain a un avantage indéniablement beaucoup plus qualitatif en ce sens qu'une personne pourra répondre plus précisément aux questions ou problèmes des assurés. Somme toute, il n'est pas nécessaire que chaque agence locale dispose de tous les spécialistes sur place au même moment. On peut aisément imaginer qu'une équipe de généralistes puisse répondre à la plupart des interrogations, et même prévoir des permanences de certains spécialistes dans chaque agence à différents jours de la semaine. En tout état de cause, si le projet de loi ne vise pas explicitement les agences locales de la CNS, notre Chambre demande toutefois que le gouvernement garantisse que leur existence n'est pas menacée par la présente réforme. En effet, leur suppression ne saurait être acceptée.

3.6. Le FNS

75. Le commentaire des articles avance que «sur base des articles 423, point 2) et 424, alinéa 1 actuels du code de la sécurité sociale et en vertu d'un accord entre le ministre de la Famille, ministre de tutelle du Fonds national de solidarité, et l'[IGSS] remontant à une vingtaine d'années, c'est l'[IGSS] qui contrôle le Fonds national de solidarité». Ce faisant, le projet de loi vient modifier l'article 18 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité (FNS) afin «d'ancrer cette situation de fait dans la loi organique du Fonds national de solidarité afin de donner une base légale claire au contrôle effectué».

76. En outre, le texte de modification prévoit, à l'article 18 de la loi concernant le FNS, un renvoi aux articles 405 à 407 et 408bis du CSS. Les dispositions de l'article 405 du CSS, applicables au budget, remplaceront l'article 19 de ladite loi. Quant aux dispositions de l'article 406 du CSS, applicables aux comptes annuels, elles remplaceront l'article 20 de la même loi. Parallèlement, les articles 19 et 20 de la loi sont abrogés.

77. Un point sur lequel le commentaire des articles ne s'étend pas, c'est le renvoi inséré dans la loi sur le FNS au nouvel article 408bis du CSS. Cela a pour conséquence que le triptyque de la réforme – à savoir la «bonne gouvernance», la planification triennale et le contrôle – est également appliqué dans le cadre du FNS. Sur ce sujet, l'on peut utilement se reporter aux lignes consacrées à l'article 408bis, ci-dessus.

78. Par ailleurs, la CSL demande qu'un organe tripartite, représentant les assurés, les employeurs et l'État, soit également mis en place pour la gestion du FNS. La gestion de ce dernier doit être plus transparente.

3.7. Les recours devant les Conseils supérieur et arbitral

79. Le projet de loi veut harmoniser dans le CSS, pour toutes les branches de la sécurité sociale, le caractère suspensif ou non des recours. D'une part, les références actuelles à ces recours sont supprimées et, d'autre part, le premier alinéa de l'article 454 est complété de la manière suivante: «Les recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale n'ont pas d'effet suspensif. Les recours devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale ont un effet suspensif».

3.8. La Commission de nomenclature

80. Dans le contexte des relations avec les prestataires de soins, le projet de loi rend désormais facultative la demande d'avis de la Commission de nomenclature auprès de la Cellule d'expertise médicale.

81. Dans le cadre de l'assurance maladie-maternité, la législation actuelle prévoit qu'en l'absence d'accord sur l'adaptation de la lettre-clé ou sur les tarifs conventionnels, l'IGSS convoque les parties en vue de la désignation d'un médiateur. Or, le gouvernement avance que le système de désignation de la personne du médiateur a montré ses limites dans le contexte de la liste prévue à l'alinéa 3 de l'article 69 du CSS. Une telle liste n'a jamais pu être constituée, faute de trouver six personnes remplissant les conditions pour assurer cette mission de médiation pour une période de 5 ans. Ce faisant, le projet de loi prévoit que, pour le cas où les parties aux conventions n'arrivent pas à nommer un médiateur d'un commun accord, la désignation de ce dernier sera faite par le ministre ayant dans ses attributions la Sécurité sociale, en lieu et place d'un choix sur une liste.

3.9. La situation juridique des institutions de sécurité sociale

82. Le projet de loi modifie l'article 396 du CSS pour que les institutions de sécurité sociales ne puissent acquérir sans l'autorisation du ministre de tutelle, et sur avis de l'IGSS, des droits immobiliers dépassant, non plus la valeur de 4 000 euros, mais de 50 000 euros, afin de tenir compte de l'évolution des prix sur le marché immobilier.

83. Le texte de modification propose également que non seulement les acquisitions, mais également les aliénations des droits immobiliers, dépassant la valeur de 50 000 euros soient désormais soumises à l'autorisation du ministre de tutelle, sur avis de l'IGSS. L'argument avancé est de garantir un certain contrôle et une meilleure transparence des transactions immobilières des institutions de sécurité sociale.

84. La mention faisant référence au fait que les institutions de sécurité sociale, lorsqu'elles estent en justice, «sont assimilé[e]s aux établissements de bienfaisance» est abrogée par le projet de loi. L'exécutif luxembourgeois avance que la loi du 23 mars 1893 concernant l'assistance judiciaire et la procédure en debet a été abrogée par la loi du 18 août 1995 concernant l'assistance judiciaire. Il ajoute que le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant, en application de l'article 455 du CSS, la procédure à suivre devant le Conseil arbitral et le Conseil supérieur, ainsi que les délais et frais de justice, dispose, en son article 44, que «tous les frais tant du Conseil arbitral de la sécurité sociale que du Conseil supérieur de la sécurité sociale sont à charge de l'État».

3.10. La situation de l'étudiant

85. Dans le cadre de l'assurance maladie-maternité, le projet de loi précise, dans la nouvelle formulation de l'article 32 du CSS, que la charge des cotisations incombe à l'étudiant. Le texte du projet distingue toutefois la charge des cotisations de ses modalités de paiement. Il est en effet précisé que cette charge incombe aux étudiants eux-

mêmes et que, dans le cadre de l'application pratique de la procédure d'affiliation et de désaffiliation, le paiement se fait au titre d'une intervention collective directement par l'établissement d'enseignement auprès du CCSS.

86. En outre, le texte de modification prévoit, à l'article 33 du CSS, une dérogation au minimum cotisable obligatoire en prévoyant, pour les étudiants, une assiette de cotisation constituée par un tiers du salaire social minimum.

87. Parallèlement, l'article 425 du CSS est modifié afin que l'établissement d'enseignement qui doit payer les cotisations ait également l'obligation d'effectuer les déclarations d'entrée et de sortie de l'étudiant auprès du CCSS.

88. En ce qui concerne l'assurance dépendance, le projet de loi modifie l'article 377 du CSS pour, selon le gouvernement, «entériner la pratique actuelle de ne pas prélever la contribution dépendance auprès des étudiants, qui ne disposent pas de revenus professionnels, bien qu'ils continuent à faire partie du cercle des bénéficiaires de l'assurance dépendance en vertu de l'article 352». «Dans leur cas, l'assiette de la contribution visée à l'article 377 s'établit à zéro et les règles sur le minimum et le maximum cotisables valant en matière d'assurance maladie ne s'appliquent pas à l'assiette de la contribution dépendance».

89. Par ailleurs, le commentaire des articles précise que l'affiliation à la sécurité sociale conditionne, entre autres, l'accès aux études, réglementé par les dispositions de l'article 12 de la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Le projet de loi vient compléter cet article afin de pouvoir mettre un terme à l'assurance obligatoire de l'article 1^{er} du CSS si l'étudiant ne paie pas ses cotisations de sécurité sociale et perd de ce fait le statut d'étudiant.

90. Un sixième paragraphe, libellé comme suit, est ainsi inséré à l'article 12: «Pour pouvoir s'inscrire à l'Université l'étudiant doit présenter une attestation prouvant son affiliation à un régime légal d'assurance maladie au sens du code de la sécurité sociale ou au titre de la législation d'un État avec lequel le Luxembourg est lié par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou son droit aux prestations de l'assurance maladie comme ayant droit au titre d'un tel régime. Sous peine d'annulation de son inscription, l'étudiant invoquant une affiliation en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 14 du code de la sécurité sociale, doit payer à l'Université les cotisations visées à l'article 32, alinéa 2 du code de la sécurité sociale».

91. À noter que le texte de modification prévoit une disposition transitoire de prise en charge, par l'État, des cotisations de l'étudiant, jusqu'à l'entrée en vigueur du projet de loi.

3.11. La situation du détenu

92. En matière d'assurance maladie, le projet de loi abroge, à l'article 16, point 4, du CSS, la suspension du paiement de l'indemnité pécuniaire tant que le bénéficiaire se trouve en état de détention, dans la mesure où sont visés les détenus assurés obligatoirement et qui paient des cotisations. Le texte ajoute à l'article 14, alinéa 3, du CSS que, «toutefois, le droit à l'indemnité pécuniaire n'est pas maintenu si la cessation de l'affiliation est due à l'incarcération de l'assuré».

93. Dans le cadre de l'assurance pension, le projet abroge également l'article 210 du CSS qui prive de prestations les personnes se trouvant en détention.

3.12. Pour une modification de l'article 190 du CSS

94. De manière subsidiaire, la CSL demande de profiter de la modification du CSS prévue par le projet de loi pour mettre l'article 190 du CSS concernant la pension d'invalidité en conformité avec la Constitution. En effet, si la décision d'invalidité prend effet pendant une période où l'assuré était en maladie, la pension d'invalidité est versée à la caisse de maladie compétente qui transmet la différence éventuelle à l'assuré. Cette règle doit s'appliquer, que l'indemnité pécuniaire soit versée par la CNS ou une caisse de maladie non luxembourgeoise!

95. L'arrêt de la Cour constitutionnelle (n°125/16), du 1^{er} juillet 2016, a effectivement établi que l'article 190, alinéa 3, du CSS n'est pas conforme à la Constitution. Elle s'est prononcée dans le cadre d'un cas où une assurée, après plusieurs périodes de maladie et d'invalidité temporaire, a été déclarée invalide à titre permanent avec effet à partir du 8 mars 2010.

96. La Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) a fixé le début de la pension d'invalidité au 27 septembre 2013, à l'expiration des indemnités pécuniaires de maladie versées par une caisse de maladie non luxembourgeoise, en application de l'article 190, alinéa 3, du CSS.

97. Si ses indemnités avaient été versées par la CNS, l'assurée aurait pu obtenir le montant correspondant à la différence entre sa pension d'invalidité et son indemnité pécuniaire.

98. L'assurée a contesté cette décision devant les juridictions de sécurité sociale et soulevé la question de la conformité de cet article avec le principe d'égalité de tous devant la loi. Le Conseil supérieur de la sécurité sociale a posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante: «L'article 190 alinéa 3 du Code de la sécurité sociale est-il conforme à l'article 10bis de la Constitution en tant qu'il exclut le mécanisme de la compensation tel que prévu par l'article 190 alinéa 2 pour les assurés ayant bénéficié d'une indemnité pécuniaire d'un régime d'assurance maladie non luxembourgeois?»

99. La position de la Cour constitutionnelle est la suivante. Au regard de la nationalité française de l'assurée, la question soumise n'est pertinente qu'au vu de l'article 10bis combiné avec l'article 111 de la Constitution. Aux termes de l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, «Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi». L'article 111 dispose que «[t]out étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi».

100. Le législateur peut, sans violer le principe d'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents, à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

101. L'article 190 du CSS prévoit à son alinéa 1^{er} le droit à la pension d'invalidité à partir du premier jour de l'invalidité et institue en son alinéa 2 une règle qui exclut le cumul de revenus pour la même période en raison de la maladie et de l'invalidité. L'article 190, alinéa 2, atteint le but du non-cumul en mettant à charge de l'institution luxembourgeoise débitrice de la pension d'invalidité l'obligation de transférer l'intégralité de la pension à l'institution luxembourgeoise qui a réglé des indemnités pécuniaires de maladie; à charge de celle-ci de payer au bénéficiaire de la pension d'invalidité le montant de la pension qui dépasse l'indemnité pécuniaire. Cette règle conserve au bénéficiaire d'une pension d'invalidité le droit à l'intégralité de sa pension à partir du premier jour de l'invalidité.

102. L'article 190, alinéa 3, du CSS dispose que la personne invalide qui touche une indemnité pécuniaire de maladie de la part d'une institution non luxembourgeoise n'a droit à la pension d'invalidité qu'à partir du jour où cesse le droit à cette indemnité.

103. Cette disposition, neutre par rapport à la nationalité et au lieu de résidence du bénéficiaire de la pension d'invalidité, est de nature à priver la personne invalide du revenu correspondant au montant de la pension d'invalidité qui dépasse l'indemnité pécuniaire du seul fait que cette prestation est fournie par une institution étrangère.

104. Ce traitement différent de la personne invalide suivant qu'elle perçoit une indemnité pécuniaire de maladie de la part d'une institution luxembourgeoise ou non luxembourgeoise n'est pas rationnellement justifié et n'est pas proportionné au but légitime d'éviter un cumul de prestations.

105. Ainsi, la Cour constitutionnelle a déclaré en substance que du fait de la privation de la personne invalide du droit à l'intégralité de la pension d'invalidité dès le premier jour d'invalidité tant qu'elle bénéficie d'une indemnité pécuniaire de maladie de la part d'une institution étrangère, l'article 190, alinéa 3, du CSS n'est pas conforme à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

4. En conclusion

106. La CSL s'oppose vivement au projet de loi et demande que le texte soit revu en tenant compte des différentes objections et propositions qu'elle formule dans le présent avis.

107. Notre Chambre souligne notamment que le triptyque de la réforme – «bonne gouvernance», planification triennale et contrôle – contient des concepts qui sont fort en vogue mais sont inacceptables dans le cadre de la sécurité sociale qui est basée sur la cogestion par des représentants de l'État, des employeurs et des assurés, et qui tous participent à son financement. Ces concepts sont inadaptés et peuvent se révéler dévastateurs pour la sécurité sociale. En effet, le gouvernement a défini «les objectifs de la bonne gouvernance comme étant [entre autres] le renforcement de la compétitivité des acteurs économiques». Cet aspect est inadmissible pour la CSL. Ce critère de «compétitivité» purement économique n'a pas sa place au sein de la sécurité sociale.

108. Notre Chambre demande également solennellement le maintien des fonctions de vice-président qui échoient aux représentants des partenaires sociaux, notamment dans le cadre de la CNS. Ces fonctions ont l'avantage de permettre une facilitation des concertations et de favoriser des prises de décision plus rapides entre les trois groupes représentant les assurés, les employeurs et l'État.

109. Quant aux missions de l'IGSS, il faut conclure que les modifications du projet de loi ont pour objectif de supprimer celles qui concernent la publication ou la transmission de données statistiques. Mais aussi celles qui permettent à un autre ministre ayant dans ses attributions une branche ou un régime de sécurité sociale de saisir l'IGSS d'une question à étudier, même si celle-ci ne tombe pas sous la compétence du ministre de la Sécurité sociale, ainsi que celles qui permettent au gouvernement de charger l'IGSS de préparer des projets concernant la programmation sociale, à moyen ou à long terme, suivant les lignes de conduite à définir par le gouvernement.

110. Ce faisant, la CSL demande l'abandon de ces modifications et propose une reformulation des missions de l'IGSS présentée plus avant.

111. D'ailleurs, la CSL souligne l'importance des statistiques sociales et leur accès pour garantir un débat démocratique juste qui puisse assurer l'équilibre entre le social et l'économique.

112. En conclusion, si notre Chambre s'inscrit en faux contre le projet de loi sous avis, c'est parce qu'elle veut protéger le rôle et le fonctionnement particuliers de la sécurité sociale qui, sans aucun doute, peut être considérée comme une des plus belles conquêtes sociales de l'époque contemporaine.

Luxembourg, le 16 novembre 2016

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and lines, representing the name Norbert Tremuth.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature in a cursive style, clearly legible as 'Reding', representing the name Jean-Claude Reding.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.