



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/12/2026

23 avril 2026

Modifications du Code de la Sécurité sociale

relatif au

Projet de loi modifiant 1° le Code de la sécurité sociale ; 2° le Code du travail ; 3° la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité ; 4° la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale et 5° la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension

Par lettre en date du 4 février 2026, Madame Martine DEPREZ, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, a saisi pour avis notre chambre du projet de loi modifiant 1° le Code de la sécurité sociale ; 2° le Code du travail ; 3° la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité ; 4° la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale et 5° la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension.

1. Le présent projet de loi a pour objet d'apporter des modifications au Code de la sécurité sociale qui sont de nature diverse : certains articles du projet de loi visent à mettre à jour les renvois à d'autres lois ou à redresser des erreurs matérielles, d'autres apportent au Code les adaptations nécessaires par suite de l'entrée en vigueur d'autres lois ayant un impact sur la législation de sécurité sociale. Encore d'autres modifications doivent apporter des précisions, afin d'éviter toute insécurité juridique ou bien opèrent des adaptations à l'évolution constante des pratiques et procédures auprès des institutions de sécurité sociale. Il est renvoyé aux commentaires d'articles pour le détail des modifications proposées.

2. D'autre part, le présent projet de loi prévoit le transfert des compétences du Centre commun de la sécurité sociale pour le recouvrement forcé des créances vers certaines institutions de sécurité sociale (Caisse nationale de santé et Association d'assurance accident), afin qu'elles disposent pour des raisons d'efficacité et de simplification administrative d'un pouvoir de recouvrement propre pour leurs créances relatives aux prestations et ce à l'instar de la Caisse pour l'avenir des enfants, qui dispose d'un tel droit propre depuis la réforme opérée par la loi du 23 juillet 2016 portant modification du Code de la sécurité sociale; de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant. La perception et le recouvrement des cotisations de sécurité sociale demeureront de la compétence du Centre commun de la sécurité sociale. Pour plus de détails, il est renvoyé aux commentaires des articles respectifs.

3. Néanmoins, certaines modifications prévues par le présent projet de loi ont une envergure plus vaste : il s'agit d'une part de la suppression de la fonction d'assesseurs non-magistrats auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale dans les suites de l'avis de la Cour supérieure de justice dans son avis du 5 janvier 2024 relatif au projet de loi n°8259, dont a résulté la loi du 4 juin 2024 déterminant la procédure devant les juridictions en matière de sécurité sociale.

3bis. Cette suppression demande des modifications dans le Code de la sécurité sociale, mais aussi au niveau du Code du travail, de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité, de la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale et de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant comme objet la coordination des régimes légaux de pension.

La suppression de l'assessorat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale est inacceptable et constitue une violation de la participation des partenaires sociaux à la *jurisdiction*¹ des juridictions sociales !

4. Notre chambre renvoie à son avis du 24 avril 2024 relatif au projet de loi no 8259 qui maintient toute sa valeur et sa pertinence et dans lequel elle a défendu énergiquement le maintien de l'assessorat devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale pour les raisons suivantes :

¹ Le terme « jurisdiction » est à comprendre dans le sens étymologique « dire le droit », participer (pour les assesseurs) dans la prise de décision d'une juridiction, en l'espèce, à travers la délibération.

« Notre chambre se doit de souligner l'importance de l'assessorat dans la délibération des affaires aussi bien devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale que devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale. Dans ce contexte, elle réitère sa revendication formulée dans son avis du 16 février 2016 relatif à la loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale selon laquelle „afin de parer à l'amplification en nombre et en complexité du contentieux en droit de la sécurité sociale, notre Chambre professionnelle propose une intervention ciblée au niveau des effectifs de magistrats et d'assesseurs affectés aux instances juridictionnelles de la sécurité sociale et ce en vue d'améliorer leur disponibilité, et préconise surtout une offre intensifiée de formations spécialisées à l'attention de tous les intervenants, et particulièrement des assesseurs, leur permettant de mieux affronter les défis auxquels ils sont confrontés dans l'exécution de leur tâche dans l'intérêt des assurés affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise".

Les assesseurs-assurés et assesseurs-employeurs appelés à remplir leur mission auprès du Conseil arbitral de la sécurité sociale et auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, ne bénéficient à ce jour d'aucune formation spécifique en matière de sécurité sociale. Or, il est indispensable que les personnes qui acceptent de remplir cette mission, disposent des compétences nécessaires.

Voilà pourquoi notre chambre propose d'insérer la base légale nécessaire à une telle formation dans le Code de la sécurité sociale en créant un paragraphe 10 nouveau à l'article 454 du Code de la sécurité sociale dont la teneur est la suivante :

« Les assesseurs-assurés et assesseurs-employeurs visés à l'alinéa (3) du présent article bénéficient au début de leur mandat quinquennal d'une formation spécifique portant sur les règles de procédure applicables devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale, ainsi que sur les règles de fond régissant les différentes branches de la sécurité sociale dont ils ont à connaître au cours de leur mandat.

Le contenu exact de la formation est fixé par règlement grand-ducal. La formation est dispensée sur une durée de cinq jours ouvrables. Les assesseurs-assurés et les assesseurs-employeurs qui désirent participer à cette formation sont dispensés de travail par leurs employeurs respectifs avec maintien intégral de salaire pendant la durée de cette formation.

L'interruption de travail pendant cette formation n'autorise pas l'employeur à résilier le contrat de travail de l'assesseur-assuré ou de l'assesseur-employeur.

Il est remboursé à charge de l'Etat, à l'employeur le montant brut du salaire de l'assesseur assuré ou de l'assesseur-employeur, majoré des cotisations patronales, et correspondant à la durée de sa présence à la formation pendant laquelle il n'aura pas travaillé pour son employeur, le tout selon les conditions et modalités à fixer par règlement grand-ducal. »

Par ailleurs, la Chambre des salariés rejette avec véhémence les tentatives de la part du Conseil d'État et de la Cour supérieure de Justice exprimés dans leurs avis respectifs de supprimer l'assessorat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Force est de constater que le Conseil d'État dans son avis du 25 mars 2016 renvoie aux anciens articles 90 et 91 de la Constitution en vigueur avant la réforme du 1^{er} juillet 2023. Or ces articles qui prévoient que la Cour d'appel doit exclusivement être constituée de conseillers nommés par le Grand-Duc, sur avis de la Cour supérieure de la Justice n'a plus été repris sous le Chapitre VII « De la Justice » de la nouvelle Constitution. Bien au contraire, l'article 100 figurant sous ce chapitre dispose que « les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi », en l'espèce par la loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale de sorte que l'argument d'inconstitutionnalité n'est pas, respectivement plus, fondé.

L'argument subsidiaire soulevé par le Conseil d'État auquel se réfère le président de la Cour de Justice dans son avis du 5 janvier 2024 selon lequel en matière de droit du travail, il n'y aurait pas non plus d'assessorat auprès de la Cour d'appel constitue également un argument dénué de pertinence. Plutôt démontre-t-il que la Cour veut se débarrasser des assesseurs en vertu du principe « Ich will keine fremden Götter neben mir haben » et en raison du fait que l'assessorat constitue un supplément de travail et d'organisation pour celle-ci. Si tel était l'argument authentique à la base de la volonté de ces deux institutions de supprimer l'assessorat, il n'y aurait qu'à augmenter la Cour d'appel en moyens personnels et financiers plutôt que de chercher une solution de facilité consistant à immoler l'assessorat sur l'autel d'une justice susceptible de devenir aseptique, stérile et éloignée de toutes considérations sociales et d'équité.

C'est la raison pour laquelle, par inversion du parallélisme des formes utilisé par le Conseil d'État dans son avis du 25 mars 2016 rejoint par le président de la Cour de Justice dans son avis du 5 janvier 2024 selon lequel l'assessorat devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale n'aurait plus de raison d'être parce qu'il n'existe pas non plus en matière de droit du travail devant la Cour d'appel, la CSL réclame, à son tour, l'instauration de l'assessorat devant les troisième et huitième chambres de la Cour d'appel, siégeant en matière de droit du travail.

Il est indispensable que la voix du monde du travail fasse partie intégrante dans la délibération des affaires litigieuses tant en matière de droit du travail que de sécurité sociale, tant en première instance qu'en instance d'appel. Si la formation pour les assesseurs telle que revendiquée par notre chambre plus particulièrement pour le domaine de la sécurité sociale est soigneusement mise en œuvre, l'assessorat constituera une plus-value dans la prise de décision des juges dans la mesure où la théorie et la pratique sur le terrain se complètent et sont indispensables pour rendre un jugement qui soit aussi bien conforme à la loi, équitable que légitime. »

4bis. La tentative de l'auteur du présent projet de loi d'anéantir la participation des partenaires sociaux dans la prise de décision du Conseil supérieur de la sécurité sociale constitue non seulement une entrave au paritarisme juridictionnel inspiré des textes internationaux et européens tels que les conventions de l'OIT (Constitution de l'OIT de 1919², les Conventions 87³ et 98⁴), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 8⁵), la Convention européenne des droits de l'homme (articles 6§1⁶ et 11⁷), la Charte sociale européenne (articles 5⁸, 6⁹ et 21¹⁰) ainsi que les traités (articles 3¹¹ TUE, 151¹² TFUE et 152-155¹³ TFUE) et politiques de l'Union européenne, mais une attaque infâme sur le modèle du paritarisme institutionnel au Luxembourg tout court.

² Principe du tripartisme institutionnel (Etats, employeurs, travailleurs)

³ Convention n° 87 sur la liberté syndicale

⁴ Convention n° 98 sur la négociation collective. Les conventions 87 et 98 fondent la représentation collective des travailleurs et des employeurs, prémisses du paritarisme juridictionnel.

⁵ Article 8 du Pacte international relative aux droits économiques, sociaux et culturels : droit syndical et négociation collective

⁶ Article 6 CEDH, paragraphe 1^{er} : droit à un tribunal indépendant et impartial

⁷ Article 11 CEDH : liberté syndicale

⁸ Article 5 Charte sociale européenne : droit syndical

⁹ Article 6 Charte sociale européenne : droit de négociation collective

¹⁰ Article 21 (Charte révisée) : droit à l'information et à la consultation

¹¹ Article 3 TUE : progress social

¹² Article 151 TFUE : promotion du dialogue social

¹³ Articles 152-155 TFUE : reconnaissance institutionnelle des partenaires sociaux

4ter. La CSL tout comme les syndicats y représentés ne vont pas accepter un tel démantèlement du modèle social luxembourgeois sous le prétexte d'une simplification administrative qui se fait sur le dos des partenaires sociaux et plus particulièrement au détriment des droits des salariés.

4quater. Dans ce contexte et pour être complet, la CSL aimerait répéter sa revendication commune avec les autres chambres professionnelles laquelle a recueilli l'accord de la ministre de la Justice en date du 4 novembre 2024 d'augmenter les indemnités des assesseurs auprès des juridictions sociales et juridictions de travail à 125€ par audience avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2026.

4quinquies. Au vu des remarques formulées ci-avant, la CSL demande le retrait pur et simple des dispositions du Code de la sécurité sociale prévoyant la suppression de l'assessorat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, à savoir, les articles 11, 64, 65, 66 et 67, 69, 70 et 71 du présent projet de loi.

5. Par ailleurs, la CSL aimerait préciser qu'en ce qui concerne les autres modifications proposées dans le présent projet de loi détériorant les droits des assurés, aucune de celles-ci n'a fait l'objet de discussions au sein des conseils d'administration des institutions de sécurité sociale concernées de sorte que, une fois de plus, le dialogue social avec les partenaires sociaux ait été bafoué. La CSL ne pourra accepter de telles dégradations comme cela est le cas pour les dispositions suivantes :

5bis.L'article 22 modifiant l'article 99, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale dispose dorénavant que « le dégât causé aux vêtements et autres effets personnels est remboursé sur présentation de la facture d'achat, déduction faite du taux d'amortissement de 20 pour cent par année entière ». Il s'agit d'une détérioration des droits de l'assuré dans la mesure où, à défaut de présentation d'une facture, une prise en charge du remboursement de façon forfaitaire – comme cela a été le cas jusqu'à présent – n'est plus possible.

5ter. L'article 27 modifiant l'article 124 du même code dispose que « le montant de la rente partielle est révisé, soit à l'initiative de l'Association d'assurance contre les accidents, soit à la demande du bénéficiaire si, au cours de la période triennale suivant la fixation de la rente, la perte de revenu subit une modification supérieure ou égale à dix pour cent ». Ici encore on supprime la révision d'office de la part de l'Assurance d'assurance contre les accidents ce qui fait en sorte que l'on prive l'assuré d'une révision automatique à défaut de demande expresse de sa part.

5quater. L'article 45 modifiant l'article 307, paragraphe 9, alinéa 3, du même code dispose dorénavant que « toutefois en cas de changement d'employeur sans interruption de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise de plus de sept jours au total pendant le congé parental, le parent bénéficiaire peut reprendre son travail avant l'expiration du congé, l'indemnité versée jusqu'à cette date restant acquise. » La CSL rejette énergiquement cette modification qui restreint le droit du parent bénéficiaire de maintenir l'indemnité déjà versée par la CAE en cas de changement d'employeur si l'interruption de l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise excède sept jours au total. Un tel changement est d'autant moins compréhensible que dans moult cas, l'affiliation obligatoire à la sécurité sociale par le nouvel employeur échappe à la volonté du parent bénéficiaire (Conseil supérieur de la sécurité sociale, 14 juillet 2025, No. : 2025/0175).

5quinquies. La CSL témoigne la même incompréhension et par conséquent le rejet de l'article 45 modifiant l'article 307, paragraphe 9, alinéa 1, du même code qui prévoit dorénavant qu'il est suffisant qu'une des deux conditions soit remplie pour que le demandeur doive restituer l'indemnité de congé parental, soit une violation des conditions de l'article L. 234-43, paragraphe 1, du Code du travail soit ou bien une résiliation volontaire du contrat de travail par le parent avant la fin du congé parental ou bien une interruption du congé non motivée par une cause extérieure au parent bénéficiaire et entièrement indépendante de sa volonté.

5sexies. L'article 46 modifiant l'article 308, paragraphe 2, alinéas 1 et 2, du même code prévoit dorénavant que « sous peine d'irrecevabilité, la demande doit être dûment certifiée par l'employeur et remise à la CAE au plus tard dans la quinzaine de la notification de la demande à l'employeur... ». À l'instar des remarques précédentes, le demandeur risque de se voir privé du congé parental si l'employeur fait traîner la demande au-delà des quinze jours à partir de la notification de la demande, raison pour laquelle notre chambre rejette également une telle dégradation au détriment du demandeur du congé parental.

5septies. L'auteur du projet de loi continue dans sa déferlante de démanteler les droits de l'assuré à l'article 47 qui modifie l'article 309, paragraphe 2, du même code comme suit :

« (2) Les déclarants sont tenus de fournir endéans un mois tous les renseignements, documents et données jugés nécessaires par la Caisse pour l'avenir des enfants pour pouvoir constater l'accomplissement des conditions prévues pour l'octroi des prestations prévues au présent livre...

À défaut de communication des renseignements, documents et données demandés, le dossier est clôturé. »

Ici encore, l'auteur restreint le droit aux prestations familiales en prévoyant qu'à défaut de communication des renseignements, documents et données demandés endéans un mois à partir de la demande afin de constater l'accomplissement des conditions d'octroi, le demandeur est déchu de son droit aux prestations familiales. Jusqu'à présent, le texte ne prévoyait que dans l'hypothèse où des faits pouvant donner lieu à réduction ou extinction des droits du demandeur que ce dernier a été dans l'obligation de les notifier à la CAE dans le délai d'un mois tandis que dans les autres hypothèses le demandeur était tenu « *d'une façon générale* » de fournir tous les renseignements et données jugés nécessaires afin de vérifier l'accomplissement des conditions d'octroi sans pour autant imposer un délai imparti. Il en résulte que notre chambre rejette également cette proposition.

5octies. L'article 50 modifiant l'article 315, paragraphe 3, alinéa 2, dispose dorénavant que « toute demande de répétition d'un indu par la Caisse doit intervenir au plus tard au terme d'un délai de dix ans commençant à courir à compter de la date à laquelle la Caisse a eu connaissance du caractère indu du paiement ». Le fait de faire courir le délai de prescription pour la CAE de demander la restitution d'un indu non plus à compter de la date à laquelle la somme indue a été versée, mais à la date à laquelle la CAE a eu connaissance du caractère indu du paiement fragilise davantage la situation de l'assuré et l'expose à l'arbitraire de la CAE qui pourra, à tout moment, se prévaloir d'une ignorance de l'existence d'un trop perçu par ce dernier. La justification de ce changement selon laquelle « cette volonté de faire partir le délai de prescription à partir du moment de la connaissance des faits à l'instar d'autres dispositions en matière de sécurité sociale, comme les articles 123 et 458 du Code de la sécurité sociale, ainsi que de certaines dispositions du Code civil (articles 215, 325, 1427 et 1854) et du Code du travail (articles L. 124-10 et L. 415-10), n'est pas pertinente alors qu'aux articles auxquels il est fait

référence dans le commentaire de l'article, cette disposition a pour objet de protéger l'assuré, le justiciable et le salarié et non pas comme en l'espèce une administration. L'introduction d'un tel changement du délai de prescription au profit d'une administration équivaut en quelque sorte à une imprescriptibilité de l'action de cette dernière à l'égard de l'assuré.

6. À titre tout à fait subsidiaire et pour être complet, notre chambre se permet de formuler encore quelques remarques concernant les articles suivants :

6bis. En ce qui concerne l'article 7 du projet de loi complétant l'article 46 du Code de la sécurité sociale par un deuxième alinéa disposant que « les membres effectifs et les membres suppléants ne peuvent pas être représentants d'un groupement professionnel possédant la qualité de conclure une convention avec la Caisse nationale de santé », notre chambre aimerait préciser afin d'éviter tout équivoque que le cumul de fonctions avec celle de membre du conseil d'administration doit se limiter aux représentants d'un groupement professionnel tel que défini aux articles 61 et 62 du Code de la sécurité sociale.

6ter. En ce qui concerne l'article 4 modifiant l'article 17, alinéa 1, du Code de la sécurité sociale, notre chambre regrette que contrairement à d'autres pays, la reconnaissance et la prise en charge des produits d'alimentation médicale au Luxembourg soient toujours tellement mises à l'écart par rapport à des médicaments dont l'efficacité par rapport aux premiers est parfois discutable voire même nocive, mais qui font l'objet de prescriptions récurrentes de la part nombreux médecins encouragés et apprivoisés par les groupes pharmaceutiques.

6quater. En ce qui concerne l'article 8 supprimant la dernière phrase de l'article 48 du Code de la sécurité sociale disposant que « elles peuvent encore être chargées des attributions d'une agence au sens de l'article 413, alinéa 3, d'après les modalités y prévues », le législateur justifie la suppression de cette phrase suite à l'abrogation de l'article 413, alinéa 3¹⁴, par la loi du 9 août 2018 modifiant le Code de la sécurité sociale au motif 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 » et que « en contrepartie, le portail « secu.lu » et les divers sites Internet des ISS seront développés en tant que sources d'information de base ».

La CSL renvoie à sa remarque formulée dans son avis du 16 novembre 2016 relatif à la loi du 9 août 2018 précitée au sujet de l'absence d'agences locales multifonctionnelles (alors que leur existence était explicitement prévue par la loi du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique) comme suit :

Cette absence d'agences locales multifonctionnelles couvrant les différentes branches de la sécurité sociale pénalise 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

¹⁴ Concernant la suppression de l'alinéa 3 de l'article 413 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. A 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.

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.

6quater. En ce qui concerne l'article 20 modifiant l'article 97, alinéa 2, point 2, du Code de la sécurité sociale en remplaçant les termes « cinquante-deux » par les termes « soixante-dix-huit », il y a lieu d'en faire de même pour le congé pour raisons familiales en ajoutant sous le Chapitre 2 « Modification du Code du travail » à la suite de l'article 68 du projet de loi un nouvel article 69 dont la teneur est la suivante : « À l'article L. 234-52, alinéa 5, 2^e phrase, les termes « cinquante-deux » sont à remplacer par les termes « soixante-dix-huit ».

Au vu des objections formulées ci-avant, notre chambre est au regret de vous informer qu'elle désapprouve le projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 23 avril 2026

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.