

CdM/17/07/2026 26-047
N° dossier parl. : 8697

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

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 4 février 2026, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

La Chambre des Métiers accueille favorablement l'objectif général de modernisation et de rationalisation poursuivi par le projet de loi sous avis. Les modifications envisagées, largement de nature technique, visent à améliorer la cohérence, la lisibilité et l'adaptation ponctuelle de certaines dispositions du Code de la sécurité sociale.

La Chambre des Métiers attache une importance particulière à l'impact des dispositions envisagées sur les entreprises artisanales et les travailleurs indépendants, dont les spécificités doivent être dûment prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des règles de la sécurité sociale. Elle formule dès lors plusieurs réserves et recommandations visant à garantir une application équilibrée des nouvelles dispositions, respectueuse des principes de proportionnalité, de sécurité juridique et des réalités économiques.

Sous réserve des observations qui suivent, la Chambre des Métiers peut marquer son accord avec l'orientation générale du projet de loi, tout en attirant l'attention sur plusieurs points nécessitant des ajustements afin d'en garantir une mise en œuvre adaptée aux réalités des travailleurs indépendants.

1.1. Gouvernance et représentation au sein des organes de sécurité sociale

La Chambre des Métiers rappelle l'importance d'une représentation adéquate des artisans et des travailleurs indépendants au sein des organes de gouvernance des

institutions de sécurité sociale, notamment au sein des conseils d'administration, afin de garantir une prise en compte effective des réalités économiques et professionnelles.

Elle relève que le projet de loi prévoit, à travers l'article 7 modifiant l'article 46 du Code de la sécurité sociale, l'introduction de règles renforcées en matière de prévention des conflits d'intérêts, en disposant que les membres effectifs et suppléants des conseils d'administration ne peuvent pas être représentants d'un groupement professionnel habilité à conclure une convention avec la Caisse nationale de santé. Cette modification vise à éviter toute situation de cumul entre des fonctions de représentation professionnelle et la participation aux organes décisionnels des institutions de sécurité sociale, afin de garantir une plus grande transparence dans leur fonctionnement.

Si la Chambre des Métiers peut partager cette approche, elle attire toutefois l'attention sur ses implications concrètes. Elle soulève que dans le secteur de l'Artisanat, les personnes disposant d'une expertise pertinente et d'une connaissance approfondie du terrain sont fréquemment engagées au sein de structures professionnelles. Dès lors, une application trop large ou rigide de ces dispositions pourrait avoir pour effet de réduire significativement le vivier de candidats qualifiés, au risque d'affaiblir la qualité de la représentation et du processus décisionnel au sein des institutions concernées.

Elle observe par ailleurs que l'approche retenue, centrée sur une catégorie spécifique d'acteurs, ne s'inscrit pas dans un cadre global et cohérent de prévention des conflits d'intérêts, alors même que d'autres situations comparables pourraient également soulever de telles problématiques. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers estime qu'un encadrement plus circonscrit et une définition plus précise des situations de conflit d'intérêts permettraient de renforcer la sécurité juridique et la cohérence du dispositif. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers souligne la nécessité de veiller à une application équilibrée, proportionnée et pragmatique des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, afin de concilier l'objectif de transparence avec celui d'une représentation effective et pertinente des acteurs économiques.

La Chambre des Métiers accueille favorablement les dispositions du projet de loi introduisant la possibilité de recourir à des modalités de participation et de prise de décision à distance, notamment par visioconférence ou par voie électronique en cas d'urgence. Elle considère que ces évolutions contribuent à faciliter la participation effective des représentants et à moderniser le fonctionnement des organes, tout en soulignant que ces outils doivent rester encadrés et ne pas se substituer au fonctionnement collégial fondé sur les échanges directs et les délibérations.

1.2. Recouvrement forcé des créances

La Chambre des Métiers prend note que le projet de loi procède à une réforme structurelle du recouvrement des créances de sécurité sociale, en modifiant l'organisation centralisée du recouvrement forcé. En effet, le régime actuel, fondé sur l'article 429 du Code de la sécurité sociale, confère au Centre commun de la sécurité sociale une compétence centralisée en matière de recouvrement forcé, tant pour les cotisations que pour les créances des différentes institutions.

Le projet de loi maintient cette centralisation pour le recouvrement des cotisations sociales, tout en opérant, pour les autres créances des institutions de sécurité sociale, un transfert partiel de compétence. Ainsi, des institutions telles que la Caisse nationale de santé, la Caisse nationale d'assurance pension et l'Association d'assurance accident

se voient désormais dotées d'un pouvoir autonome de recouvrement forcé pour leurs propres créances.

Ce cadre nouveau s'accompagne d'un renforcement des moyens juridiques de recouvrement, notamment à travers l'introduction de mécanismes permettant à ces institutions d'agir directement et individuellement. À cet égard, les dispositions du projet de loi prévoient notamment :

- l'émission de contraintes administratives rendues exécutoires, permettant un recouvrement rapide des créances ;
- le recours à des mesures d'exécution telles que l'hypothèque légale et la sommation à tiers détenteur ;
- ainsi que la mise à charge du débiteur des frais d'exécution, notamment les frais d'huissier.

La Chambre des Métiers attire toutefois l'attention sur les implications concrètes de ce nouveau dispositif pour les travailleurs indépendants et les petites et moyennes entreprises. Elle relève en particulier que la combinaison d'un recouvrement partiellement décentralisé et de mécanismes de contrainte renforcés est susceptible d'entraîner une multiplication des démarches de recouvrement et d'aggraver des difficultés de trésorerie temporaires, fragilisant des entreprises par ailleurs viables.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de garantir un dialogue préalable effectif avec l'assuré ou l'entreprise concernée, afin de privilégier des solutions amiables et de veiller à ce que le recours aux mesures de recouvrement forcé demeure une mesure de dernier ressort, après épuisement des possibilités de régularisation volontaire ou d'apurement des dettes.

1.3. Récupération des indus

La Chambre des Métiers constate que le projet de loi s'inscrit dans la continuité des évolutions récentes en matière de restitution des prestations indûment versées, en confirmant que leur récupération peut intervenir indépendamment de toute condition de mauvaise foi dans le chef de l'assuré.

Elle note que, selon les explications fournies dans les commentaires des articles 23 et 24 du projet de loi modifiant les articles 107 et 109 du Code de la sécurité sociale, cette approche vise à garantir une récupération plus systématique des prestations versées à tort, afin de préserver les finances des institutions de sécurité sociale.

La Chambre des Métiers observe que ce régime s'applique de manière transversale aux prestations relevant du Code de la sécurité sociale, notamment celles ayant trait à des prestations en espèces, telles que les indemnités pécuniaires versées aux assurés.

Si l'objectif poursuivi par le législateur est compréhensible, la Chambre des Métiers se montre néanmoins réservée quant à l'absence de prise en compte de la mauvaise foi et au traitement identique de situations fondamentalement différentes selon le comportement de l'assuré. Elle considère en effet que l'absence de distinction entre les situations résultant d'un comportement fautif et celles indépendantes de la volonté de l'assuré est susceptible de porter atteinte au principe de proportionnalité, en faisant peser sur ce dernier une obligation de restitution même en l'absence de faute.

La Chambre des Métiers estime dès lors qu'il serait opportun de réintroduire l'exigence d'un élément de mauvaise foi, ou à tout le moins de prévoir des mécanismes permettant

de moduler l'obligation de restitution en fonction des circonstances propres à chaque situation.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers relève que, selon les dispositions modifiées du Code de la sécurité sociale, et notamment telles qu'elles résultent de l'article 315 du Code de la sécurité sociale, le point de départ du délai de l'action en restitution est désormais fixé au moment où la Caisse pour l'avenir des enfants a eu connaissance du caractère indu de la prestation.

Si cette modification vise à permettre une récupération effective des prestations indûment versées, la Chambre des Métiers s'interroge quant à ses implications en termes de sécurité juridique. Elle observe en effet que la notion de « connaissance » du caractère indu est susceptible de dépendre d'éléments propres à l'administration, pouvant difficilement être vérifiés ou anticipés par l'assuré. Un tel mécanisme est de nature à prolonger la période pendant laquelle une restitution peut être exigée à la discrétion de l'administration, ce qui est susceptible de placer les administrés dans une situation d'incertitude juridique prolongée.

La Chambre des Métiers considère dès lors que ce dispositif devrait être encadré de manière appropriée, afin de garantir une prévisibilité suffisante des délais et d'éviter des effets disproportionnés. Elle plaide ainsi pour le maintien de l'exception de bonne foi de l'assuré dans la mise en œuvre de ces règles et pour le maintien de la date de départ du délai de prescription du recouvrement des indus à la date du paiement de ces derniers, garantissant ainsi une sécurité juridique suffisante.

1.4. Congé parental des travailleurs indépendants

La Chambre des Métiers relève que le projet de loi procède, à travers les articles 44, 45 et 46 modifiant respectivement les articles 306, 307 et 308 du Code de la sécurité sociale, à une clarification et à une précision des conditions d'octroi et de restitution de l'indemnité de congé parental pour les travailleurs indépendants.

Elle observe que, selon les commentaires des articles 43 à 45 du projet de loi, ces modifications poursuivent notamment l'objectif d'assurer une meilleure cohérence et d'éviter toute divergence de traitement entre les travailleurs salariés et les travailleurs non-salariés indépendants.

La Chambre des Métiers s'interroge toutefois sur la portée concrète de cette approche. Elle constate en effet que l'introduction d'une exigence tenant à l'exercice d'une activité professionnelle minimale, exprimée en termes de durée hebdomadaire, semble constituer une condition supplémentaire applicable spécifiquement aux travailleurs indépendants, dont l'équivalent n'existe pas nécessairement dans les mêmes termes pour les salariés.

Elle rappelle à cet égard que l'exercice d'une activité indépendante, en particulier dans le secteur artisanal, ne se prête pas à une appréciation uniforme du temps de travail, celui-ci étant par nature variable, irrégulier et difficilement quantifiable selon des critères horaires stricts.

Partant, la Chambre des Métiers recommande une prise en compte des spécificités inhérentes à l'activité indépendante, notamment en ce qui concerne l'organisation du temps de travail ainsi que la difficulté d'en apporter la preuve. Elle recommande également une attention particulière aux situations des indépendants employeurs, pour

lesquels la réduction d'activité ponctuelle peut entraîner des conséquences structurelles pour l'entreprise.

1.5. Composition du Conseil supérieur de la sécurité sociale

La Chambre des Métiers relève que le projet de loi prévoit de mettre fin à la participation d'assesseurs non-magistrats au sein du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Or, la Chambre des Métiers considère que la présence d'assesseurs issus de la pratique professionnelle constitue un élément essentiel du bon fonctionnement de cette juridiction, en permettant d'assurer une prise en compte effective des réalités économiques et sociales propres aux relations de sécurité sociale.

Elle souligne que ces assesseurs apportent une expertise de terrain complémentaire à celle des magistrats, particulièrement précieuse dans des matières techniques et étroitement liées à la pratique professionnelle, notamment en ce qui concerne les travailleurs indépendants et les entreprises artisanales.

La Chambre des Métiers estime dès lors que la suppression de ces assesseurs risque d'appauvrir l'appréciation des situations concrètes et de distendre le lien entre la juridiction et les réalités vécues par les assurés et les entreprises.

Dans ce contexte, elle considère qu'il est absolument nécessaire de maintenir la présence d'assesseurs non-magistrats au sein du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

La Chambre des Métiers suggère qu'une réflexion pourrait utilement être menée quant à l'opportunité de prévoir des mesures de formation adaptées, afin d'accompagner les assesseurs dans l'exercice de leurs fonctions, tout en préservant leur apport spécifique lié à l'expérience du terrain.

* * *

À l'exception des remarques énoncées ci-dessus, la Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler relativement au projet de loi lui soumis pour avis.

Luxembourg, le 17 juillet 2026

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président