

Luxembourg, le 17 juillet 2026

Objet : Projet de loi n°8697¹ 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. (7079CPA)

*Saisine : Ministre du Travail
(5 février 2026)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a principalement pour objet de modifier diverses dispositions du Code de la sécurité sociale. Il procède également à des adaptations ponctuelles 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 ainsi que de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension.

Les modifications projetées visent à adapter, clarifier et moderniser différentes dispositions de la législation de sécurité sociale afin notamment de tenir compte de certaines évolutions législatives et jurisprudentielles. Elles concernent notamment la gouvernance et le fonctionnement des institutions de sécurité sociale, le recouvrement de certaines créances sociales ainsi que le fonctionnement du Conseil supérieur de la sécurité sociale.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce accueille favorablement les dispositions de clarification, de simplification administrative et de modernisation du fonctionnement des institutions de sécurité sociale du Projet.
- En revanche, elle demande :
 - la suppression du nouveau régime d'incompatibilité applicable à certains membres du Conseil d'administration de la Caisse nationale de santé ;
 - le maintien de la fonction d'assesseur non-magistrat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale ;
 - la révision du mécanisme retenu pour apprécier le seuil minimal d'activité des travailleurs indépendants dans le cadre de l'ouverture du droit au congé parental.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses observations.

Considérations générales

Le Projet sous avis a pour objet d'apporter diverses modifications au Code de la sécurité sociale ainsi qu'à certains textes connexes afin de tenir compte de différentes évolutions législatives et jurisprudentielles, de clarifier certaines dispositions existantes et de moderniser le fonctionnement des institutions de sécurité sociale.

La Chambre de Commerce comprend l'objectif général poursuivi par les auteurs du Projet et accueille favorablement les nombreuses adaptations techniques et mesures de simplification administrative qu'il contient, lesquelles n'appellent pas de commentaires particuliers.

Elle salue notamment les mesures visant à moderniser le fonctionnement des institutions de sécurité sociale ainsi que les adaptations destinées à renforcer la cohérence et la sécurité juridique du cadre applicable.

La Chambre de Commerce souhaite néanmoins formuler plusieurs observations concernant trois dispositions particulières du Projet, relatives au Conseil d'administration de la Caisse nationale de santé, au Conseil supérieur de la sécurité sociale ainsi qu'aux conditions d'ouverture du droit au congé parental pour les travailleurs indépendants.

La Chambre de Commerce formule, à cet égard, les observations suivantes :

Quant au nouveau régime d'incompatibilité applicable aux membres du Conseil d'administration de la Caisse nationale de santé (article 7, point 1 du Projet)

L'article 7, point 1, du Projet prévoit que *« les membres effectifs et les membres suppléants [du conseil d'administration de la Caisse nationale de santé] ne peuvent pas être représentants d'un groupement professionnel possédant la qualité de conclure une convention avec la Caisse nationale de santé »*.

La Chambre de Commerce peut comprendre l'objectif poursuivi par les auteurs du Projet qui consiste à prévenir les situations susceptibles de générer des conflits d'intérêts au sein du Conseil d'administration de la Caisse nationale de santé. Elle s'interroge toutefois sur l'approche retenue consistant à instaurer une incompatibilité de principe visant certaines catégories de représentants en raison de leur appartenance à un groupement professionnel habilité à conclure une convention avec la Caisse nationale de santé.

Si la prévention des conflits d'intérêts constitue un objectif pleinement légitime, la Chambre de Commerce relève que les auteurs du Projet justifient cette modification par la volonté *« d'éviter le conflit d'intérêts provoqué par un cumul entre les fonctions de membre (effectif ou suppléant) du conseil d'administration de la Caisse nationale de santé et celle de représentant d'un groupement professionnel possédant la qualité de conclure une convention avec la Caisse nationale de santé »*².

La Chambre de Commerce constate toutefois que le commentaire de l'article ne comporte aucune explication complémentaire quant aux raisons pour lesquelles un tel cumul serait, par nature, constitutif d'un conflit d'intérêts. Les auteurs se limitent en effet à affirmer l'existence d'un tel conflit sans expliciter les raisons pour lesquelles le cumul des fonctions visées serait incompatible avec l'exercice du mandat concerné. Ils n'expliquent pas davantage les raisons pour lesquelles une incompatibilité de principe a été retenue plutôt que d'autres mécanismes susceptibles de prévenir les conflits d'intérêts.

Cette absence de motivation apparaît d'autant plus regrettable que la disposition projetée ne vise qu'une catégorie spécifique de représentants, alors que d'autres cas de figure pourraient potentiellement être visés.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs que la disposition projetée gagnerait à s'appuyer sur une définition plus précise de la notion de conflit d'intérêts. Elle relève à cet égard que, dans différents domaines du droit luxembourgeois, les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts sont généralement rattachés à l'existence d'un intérêt personnel susceptible d'influencer l'exercice indépendant ou impartial d'une fonction³. À ses yeux, l'existence d'un conflit d'intérêts devrait être appréciée au regard de l'existence d'un intérêt privé, direct ou indirect, notamment de nature patrimoniale, susceptible d'influencer l'exercice impartial d'un mandat. À cet égard, le seul

² Cf. commentaire de l'article 7 du Projet à la page 31

³ À titre illustratif, l'article 3 du Code de conduite des députés adopté par la Chambre des Députés prévoit qu'*« un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député »*. De même, l'article 15 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État vise l'hypothèse dans laquelle un fonctionnaire est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir *« un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance »*. Ces dispositions illustrent le lien généralement établi, en droit luxembourgeois, entre la notion de conflit d'intérêts et l'existence d'un intérêt personnel susceptible d'affecter l'exercice indépendant ou impartial d'une fonction. Enfin, en droit des sociétés, l'article 441-7. de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales prévoit, dans le cadre des sociétés anonymes, que : *« l'administrateur qui a, directement ou indirectement, un intérêt de nature patrimoniale opposé à celui de la société à l'occasion d'une opération relevant du conseil d'administration, est tenu d'en prévenir le conseil et faire mentionner cette déclaration au procès-verbal de la séance. Il ne peut prendre part à cette délibération. »*

fait qu'un organisme soit habilité à conclure une convention avec la Caisse nationale de santé ne paraît pas, à lui seul, constituer un critère suffisant.

La Chambre de Commerce s'interroge également sur la portée exacte de la notion de « *groupement professionnel* » retenue par les auteurs à l'article 7, point 1 du Projet. Cette notion ne fait l'objet d'aucune définition particulière dans le texte et son périmètre apparaît incertain. Elle observe en outre que l'appartenance à un groupement professionnel n'implique pas nécessairement l'existence d'un intérêt personnel ou patrimonial dans le chef du représentant concerné.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle que les représentants des employeurs siégeant au sein du Conseil d'administration de la Caisse nationale de santé sont désignés par les chambres professionnelles compétentes conformément aux dispositions du Code de la sécurité sociale⁴. Etant donné que la Chambre de Commerce a légalement pour objet l'articulation, la sauvegarde et la défense des intérêts de l'ensemble de ses ressortissants⁵, elle considère qu'il n'y a pas lieu de présumer que les personnes qu'elle désigne défendraient, par principe, des intérêts particuliers ou sectoriels incompatibles avec l'exercice impartial du mandat qui leur est confié.

Dans sa formulation actuelle, la disposition projetée apparaît davantage comme une réponse ponctuelle à une situation particulière que comme l'expression d'un dispositif cohérent de prévention des conflits d'intérêts

La Chambre de Commerce considère que, si un dispositif de prévention des conflits d'intérêts devait être instauré, celui-ci devrait s'inscrire dans un cadre général, applicable à l'ensemble des membres concernés et fondé sur des critères objectifs ainsi que sur une définition claire de la notion de conflit d'intérêts.

À défaut d'une telle approche globale et d'une motivation suffisante de la mesure envisagée, elle considère que l'incompatibilité introduite par l'article 7, point 1, du Projet n'est pas justifiée et demande, en conséquence, la suppression de cette disposition.

Quant à la suppression de la fonction d'assesseur non-magistrat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale (article 11 du Projet)

L'article 11 du Projet prévoit la suppression de la fonction d'assesseur non-magistrat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale. La Chambre de Commerce ne peut souscrire à cette suppression.

La Chambre de Commerce relève en premier lieu que le commentaire de l'article 11 du Projet s'appuie largement sur les observations formulées par 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 sociale⁶. À cet égard, il est rappelé que la Cour supérieure de justice considère que la fonction d'assesseur non-magistrat « *n'atteint aujourd'hui plus les objectifs qui lui étaient initialement assignés, tels que la rapidité de résolution*

⁴ Cf. article 46 du Code de la sécurité sociale concernant la composition du conseil d'administration de la Caisse nationale de santé.

⁵ Cf. article 2 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, aux termes duquel celle-ci a pour objet « *l'articulation, la sauvegarde et la défense des intérêts de ses ressortissants* » et ne peut prendre en considération des intérêts sectoriels qu'à condition que ceux-ci ne soient pas préjudiciables à ceux de l'ensemble de ses ressortissants.

⁶ [Lien vers l'avis de la Cour supérieure de justice du 5 janvier 2024](#)

des litiges, la compétence de spécialisation, l'économie des frais de justice et la conciliation »⁷ et qu'elle « s'avère peu utile, sinon même contreproductif, dans la pratique quotidienne »⁸.

La Chambre de Commerce ne partage pas cette appréciation. Si elle reconnaît que le contentieux de la sécurité sociale a connu une évolution importante au cours des dernières années, notamment en raison de l'évolution constante de la législation applicable et de l'influence croissante du droit européen, elle considère que cette évolution ne justifie pas, à elle seule, la suppression de la fonction d'assesseur non-magistrat.

Au contraire, elle considère que l'apport des assesseurs non-magistrats ne saurait être apprécié à la seule aune de leur contribution à l'analyse juridique des dossiers. La présence de membres issus du monde professionnel contribue à assurer la représentation, au sein de la juridiction, d'expériences et de connaissances directement liées aux réalités pratiques du terrain auxquelles s'applique le droit de la sécurité sociale, ceci étant complémentaire et utile pour les justiciables dans un souci de bonne administration de la justice.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce considère que les difficultés mises en avant par les auteurs du Projet semblent davantage révéler une évolution des compétences requises pour l'exercice de cette fonction qu'une perte d'utilité de celle-ci. Dès lors, une réflexion portant sur l'adaptation du profil des assesseurs, le renforcement des qualifications requises ou encore le développement de formations spécialisées pourrait constituer une réponse plus appropriée aux préoccupations identifiées.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que les chambres professionnelles, qui participent à la désignation des assesseurs non-magistrats, n'aient pas été associées à la réflexion ayant conduit à envisager la suppression de cette fonction, ni consultées sur les éventuelles alternatives susceptibles de répondre aux préoccupations identifiées.

La Chambre de Commerce considère dès lors que les éléments avancés par les auteurs du Projet ne permettent pas de démontrer de manière convaincante la nécessité de supprimer la fonction d'assesseur non-magistrat auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale et demande la suppression de cette disposition.

Quant aux conditions d'ouverture du droit au congé parental pour les travailleurs indépendants (article 44 du Projet)

L'article 44 du Projet ajoute, dans le chef des travailleurs indépendants, une condition supplémentaire d'ouverture du droit au congé parental, consistant à totaliser au moins dix heures de travail par semaine.

La Chambre de Commerce rappelle qu'en l'état actuel du droit, l'article 306, paragraphe 2, point a), du Code de la sécurité sociale subordonne l'ouverture du droit au congé parental à une affiliation obligatoire à la sécurité sociale luxembourgeoise au titre d'une activité indépendante, sans imposer de durée minimale de travail hebdomadaire. Le Projet introduit ainsi un critère supplémentaire fondé sur le volume horaire de l'activité indépendante exercée.

Si la Chambre de Commerce peut souscrire à la volonté des auteurs de rapprocher les conditions applicables aux travailleurs indépendants de celles prévues pour les salariés, elle

⁷ Cf. commentaire de l'article 11 du Projet à la page 9

⁸ Cf. commentaire de l'article 11 du Projet à la page 10

s'interroge toutefois sur les modalités retenues pour atteindre cette finalité. Si l'introduction d'une condition minimale d'activité peut se justifier afin de garantir une certaine cohérence entre l'exercice d'une activité professionnelle et les droits ouverts, ni le texte du Projet, ni son commentaire ne permettent de comprendre les raisons ayant conduit les auteurs à retenir un seuil fixé à dix heures de travail par semaine, apprécié sur une base hebdomadaire.

À l'instar du Conseil d'État⁹, la Chambre de Commerce relève qu'une appréciation strictement hebdomadaire du volume minimal d'activité est susceptible de soulever des difficultés pour certaines catégories de travailleurs indépendants dont l'activité peut, par nature, varier d'une période à l'autre. Elle estime qu'une période de référence plus longue permettrait de mieux tenir compte des différentes modalités d'exercice des activités indépendantes, sans remettre en cause la volonté d'assurer une plus grande cohérence entre les conditions applicables aux travailleurs salariés et aux travailleurs indépendants.

La Chambre de Commerce observe par ailleurs que le Projet ne précise pas les modalités selon lesquelles cette nouvelle condition serait appréciée ou contrôlée en pratique. À cet égard, elle rejoint les observations formulées par le Conseil d'État, qui recommande de préciser les moyens permettant d'établir le respect de cette condition.

Dans ces conditions, la Chambre de Commerce estime que la disposition projetée devrait être adaptée. Elle invite les auteurs du Projet à revoir le mécanisme retenu, notamment en prévoyant une période de référence plus longue qu'une semaine pour apprécier le seuil minimal d'activité et en précisant les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle condition.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure de marquer son accord au projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses observations.

CPA/DJI

⁹ [Lien vers l'avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 2026](#)