

Luxembourg, le 9 janvier 2026

Objet : Projet de loi n°8630¹ portant création d'un établissement public dénommé « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle. (6973TAL)

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(10 octobre 2025)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de conférer le statut d'établissement public au « Centre national de référence pour la promotion de la santé affective et sexuelle », (ci-après le « CESAS »), afin de structurer et de coordonner plus efficacement les actions menées dans le domaine de la santé affective et sexuelle.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la volonté du Projet de couvrir de manière exhaustive la promotion de la santé affective et sexuelle.
- Elle est d'avis que la COPAS, en sa qualité de fédération agissant dans le secteur des personnes âgées et ceux du handicap et de la psychiatrie extrahospitalière, pourrait être représentée au sein du Conseil d'administration du CESAS.
- La Chambre de Commerce s'interroge sur la part du budget du CESAS allouée aux frais de personnel et appelle à ce titre dans un contexte financier difficile, à une meilleure cohérence avec le régime de droit privé.
- Elle préconise enfin la réalisation d'une étude d'évaluation des frais de fonctionnement du CESAS, tous les deux ans.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

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

Considérations générales

Ce Projet s'inscrit dans une volonté d'octroyer davantage d'indépendance au CESAS, actuellement géré par le planning familial, et de promouvoir les actions menées en matière de santé sexuelle et affective au sein d'un cadre institutionnel solide.

L'exposé des motifs rappelle que la reconnaissance des droits en matière de santé sexuelle, affective et reproductive s'inscrit sur le plan international, dans le cadre de la Charte des Nations Unies de 1945 et de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Cette reconnaissance a été renforcée par la Conférence du Caire² de 1994 sur la population et le développement, qui met en exergue l'importance d'un accès universel et sur la base de l'égalité entre les sexes, aux services de santé reproductive et sexuelle. Les auteurs se réfèrent en outre à la définition donnée par l'Organisation Mondiale de la Santé, qui énonce « *un état de bien-être physique, émotionnel, mental et social en lien avec la sexualité, impliquant une approche respectueuse et positive des relations affectives et sexuelles, ainsi qu'un accès à des services de santé et à une éducation adaptée.* »

Un plan d'action national pour la promotion de la santé affective et sexuelle a été mis en place en 2013³, afin de renforcer l'éducation et l'accompagnement des acteurs concernés. La création du CESAS est inscrite dans le plan d'action national et en 2016, sa mise en œuvre a été confiée au planning familial.

De nombreux défis demeurent encore aujourd'hui pour répondre aux besoins de la population. Aussi la création d'un établissement public va permettre, selon l'exposé des motifs, le respect des lignes directrices du plan d'action national en assurant une action commune et coordonnée de tous les intervenants. Elle va aussi permettre le développement d'offres nouvelles en fonction des besoins, le renforcement de la mise en réseau des partenaires concernés et enfin, une amélioration de l'accès pour tous à ces services. Cette création se justifie aussi sur les plans juridique, financier et organisationnel.

I. La création du CESAS

Le CESAS, en sa qualité d'établissement public sera doté de la personnalité juridique et jouira d'une autonomie financière et administrative.

a) En ce qui concerne les missions du CESAS

Conformément à l'article 2 du Projet, le CESAS aura pour objet de promouvoir la santé affective et sexuelle tout au long de la vie, à travers une approche positive, inclusive et respectueuse de la sexualité ainsi que des relations humaines, affectives et sexuelles.

Lui sont confiées les missions suivantes :

- suivre et guider l'implémentation du plan d'action national ;
- promouvoir les droits, la liberté et le bien-être affectifs et sexuels ;
- assurer l'orientation de professionnels, d'institutions, de services et de toute personne intéressée vers les ressources et structures spécialisées, promouvoir la formation

² Conférence internationale sur la population et le développement, septembre 1994, Caire, Egypte

³ [Programme national promotion de la santé affective et sexuelle](#)

continue et la mise en place d'un point d'accès unique aux informations sur les offres, services et activités, afin de répondre aux besoins des différentes populations-cibles ;

- mettre en place, exploiter et tenir à jour un centre de documentation ;
- développer des outils pédagogiques ;
- conseiller les formateurs, les institutions concernées et les acteurs de terrain ;
- faciliter et coordonner les échanges interprofessionnels ; et
- mettre en place des actions de sensibilisation envers les populations-cibles.

Le CESAS pourra en outre conclure des conventions en vue de l'exécution de ses missions.

La Chambre de Commerce salue la volonté des auteurs de couvrir de manière exhaustive l'objet du CESAS – la promotion de la santé affective et sexuelle - à travers des actions de gouvernance, prévention, formation, communication et mise en réseau.

b) En ce qui concerne l'organisation du CESAS

Le CESAS sera administré par un Conseil d'administration composé de 7 membres, dont un président et un vice-président et la direction de l'établissement confiée à un Directeur général. Le personnel du CESAS sera engagé sous le **régime de droit privé**.

Il est prévu dans le Projet⁴ que le Conseil d'administration sera notamment composé de « *deux membres qui n'ont pas le statut d'agent de l'État et qui sont reconnus pour leurs expériences professionnelles et leur expertise en matière de santé ou du domaine social, éducatif, médical, psychosocial, judiciaire ou associatif* », qui seront « *choisis par voie de cooptation à la majorité simple par les membres du conseil d'administration en fonction* ».

A cet égard, la Chambre de Commerce est d'avis que ces membres soient choisis **parmi les fédérations les plus représentatives dans ces domaines** et relève à ce titre que la COPAS, en sa qualité de Fédération des organismes prestataires d'aides et de soins aux personnes âgées, ainsi que dans le secteur du handicap et de la psychiatrie extrahospitalière pourrait, compte tenu de l'expertise attendue, y être représentée.

II. Le Budget du CESAS

L'article 10 du Projet prévoit que les ressources financières du CESAS se composent :

- d'une contribution financière annuelle inscrite au budget des recettes et dépenses de l'État ;
- d'autres participations financières de l'État ;

⁴ Selon l'article 4, paragraphe (1) du Projet, le Conseil d'administration sera composé de 1° deux membres proposés par le ministre, dont un agent relevant de la Direction de la santé, en raison de leur expérience ou qualification dans le domaine général d'activité de l'établissement ; 2° un membre proposé par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions ; 3° un membre proposé par le ministre ayant l'Égalité des genres dans ses attributions ; 4° un membre proposé par le ministre ayant la Famille dans ses attributions ; 5° deux membres qui n'ont pas le statut d'agent de l'État et qui sont reconnus pour leurs expériences professionnelles et leur expertise en matière de santé ou du domaine social, éducatif, médical, psychosocial, judiciaire ou associatif, choisis par voie de cooptation à la majorité simple par les membres du conseil d'administration en fonction.

- de recettes issues de prestations et services fournis à des tiers ;
- de dons et legs en espèces et en nature ;
- d'emprunts et d'intérêts et revenus provenant de la gestion de son patrimoine.

La Chambre de Commerce salue cette diversification des sources de revenus qui ne sont pas issus exclusivement de fonds publics.

Selon l'**article 10, paragraphe (3) du Projet**⁵, le gouvernement peut garantir, pour le compte de l'État, le remboursement en principal, intérêts et frais accessoires, des emprunts et des ouvertures de crédit contractés par l'établissement dans le cadre de ses missions. Le Projet prévoit que cette garantie puisse être dénoncée par le gouvernement si les fonds prêtés ne sont pas utilisés, ou pas utilisés aux fins et conditions prévues par l'établissement. La Chambre de Commerce salue le souci des auteurs du Projet **de garantir une utilisation effective et appropriée des fonds mis à disposition**. Ils s'assurent ainsi de l'emploi des fonds dans le respect des conditions préalablement établies.

III. La Fiche financière

En ce qui concerne les frais de personnel, la Chambre de Commerce relève que les personnels seront soumis à l'application de la convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social⁶ (ci-après « SAS »). Le Projet prévoit que les frais de salaires représenteront en 2026, 76% du montant total des dépenses du CESAS - qui comprennent en outre des frais de fonctionnement et d'investissement - pour atteindre 82% en 2029. Elle s'interroge sur cette proportion et l'évolution attendue des salaires dans le budget et appelle à ce titre à une modération des dépenses salariales afin de maintenir une cohérence, dans un contexte budgétaire difficile, avec le régime du droit privé.

Aussi, dans le prolongement de ses précédents avis⁷, la Chambre de Commerce rappelle que les rémunérations dans le secteur SAS sont largement supérieures à celles pratiquées dans les pays voisins et ne sont pas représentatives de l'évolution des salaires au Luxembourg. Ces hausses salariales qui ont un impact sur la structure des salaires, le salaire médian ainsi que le taux de pauvreté, constituent de surcroît un regrettable signal pour une large partie du secteur privé.

En ce qui concerne les frais de fonctionnement, la Chambre de Commerce préconise d'effectuer une évaluation tous les deux ans, afin de permettre des ajustements en cas de besoin.

⁵ Selon l'article 10, paragraphe (3) du Projet, « *Le gouvernement est autorisé à garantir, pour le compte de l'État, le remboursement en principal, intérêts et frais accessoires, des emprunts et des ouvertures de crédit contractés par l'établissement dans le cadre de ses missions. La durée de la garantie ne peut excéder trente ans à compter de la date de conclusion de l'emprunt. [...] La garantie de l'État peut être dénoncée par le gouvernement si l'établissement n'utilise pas les fonds prêtés ou s'il cesse de les utiliser aux fins et conditions prévues. Par cette dénonciation, l'établissement perd le bénéfice de tout terme et l'organisme prêteur peut poursuivre le recouvrement immédiat des avances. Si l'organisme prêteur ne fait pas usage de cette possibilité dans les trois mois de la notification qui lui est faite par le gouvernement de sa dénonciation, il ne peut plus invoquer la garantie de l'État.* »

⁶ [Règlement grand-ducal du 27 juin 2025 portant déclaration d'obligation générale de la Convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aides et de soins et du secteur social 2025-2027, signée le 27 novembre 2024.](#)

⁷ Voir notamment l'avis de la Chambre de Commerce du 13 janvier 2025 relatif à la proposition de déclaration d'obligation générale de la convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aides et de soins et du secteur social (CCT SAS) pour la période du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2027 (6763SBE).

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

TAL/DJI