

N° 7982³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**portant modification des articles 1^{er} et 32
du Code de la sécurité sociale**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SECURITE SOCIALE

(28.4.2022)

La commission se compose de : M. Dan Kersch, Président ; M. Mars Di Bartolomeo, Rapporteur ; Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Jeff Engelen, M. Paul Galle, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, Carlo Weber, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale le 23 mars 2022.

Le Conseil d'État a émis son avis le 1^{er} avril 2022.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 4 avril 2022 et celui de la Chambre des Salariés du 26 avril 2022.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale lors de sa réunion du 26 avril 2022. Dans la même réunion, la commission parlementaire a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi 7982 et elle y a examiné l'avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles. La commission a adopté le présent rapport relatif au projet de loi 7982 lors de sa réunion du 28 avril 2022.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi ouvre l'affiliation à l'assurance maladie obligatoire – et par ce biais la prise en charge des soins de santé – aux réfugiés qui relèvent du statut de protection temporaire. Ce mécanisme a été activé une première fois par décision du Conseil de l'Union européenne du 4 mars 2022. Les réfugiés auxquels ce statut est accordé sont ainsi dispensés du délai de carence de trois mois qui s'appliquerait en cas d'assurance maladie volontaire. Cette façon de procéder a l'avantage de garantir l'accès immédiat au système de soins de santé ainsi que la prise en charge directe des frais d'hospitalisation et de médicaments par biais du système du tiers payant.

*

C'est en date du 4 mars 2022 que le Conseil de l'Union européenne a décidé d'activer le mécanisme de protection temporaire dans le contexte de l'afflux de réfugiés en provenance d'Ukraine¹. Le statut de protection temporaire est un statut de protection spécifique qui se base sur la Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

Cette directive a été transposée en droit luxembourgeois dans le cadre de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire (Chapitre 5) et la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire (Chapitre 3).

La directive 2001/55/CE prévoit dans son article 13.2 que « les États membres prévoient que les bénéficiaires de la protection temporaire reçoivent le soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance, lorsqu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes, ainsi que de soins médicaux. Sans préjudice du paragraphe 4, le soutien nécessaire en matière de soins médicaux comprend au moins les soins d'urgence et le traitement médical essentiel ». L'article 13.4 dispose que « les États membres prévoient l'aide nécessaire, médicale ou autre, en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire ayant des besoins particuliers, tels que les mineurs non accompagnés ou les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle ».

Dans le contexte de l'activation du mécanisme de la protection temporaire, l'affiliation à l'assurance maladie est en principe assurée au Luxembourg par le recours au mécanisme de l'assurance volontaire prévu à l'article 2, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale (CSS). Ce mécanisme légal prévoit une période de carence de 3 mois pendant laquelle la personne – et, le cas échéant, les membres de sa famille – est certes affiliée avec un matricule qui implique le paiement des cotisations mensuelles (actuellement 129,55 €), mais n'a pas droit aux prestations de l'assurance maladie. Il convient toutefois de noter que, pendant la période de carence applicable en cas d'assurance volontaire, l'accès aux soins des bénéficiaires de protection est bel et bien assuré ; la prise en charge, respectivement le remboursement se fait par le biais d'autres procédures et mécanismes.

Concrètement, dès l'obtention du statut de protection temporaire, l'Office national de l'accueil (ONA) enregistre la personne et transmet les données au Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) pour que la personne bénéficiant de la protection temporaire soit affiliée à l'assurance maladie. L'ONA, donc l'État, prend alors en charge les cotisations sociales. Cette même procédure s'applique également pour les demandeurs de protection internationale.

En se basant sur les dispositifs légaux actuellement en place et compte tenu de l'afflux important de réfugiés, la charge administrative créée par la période de carence de trois mois prévue dans le cadre de l'assurance volontaire serait telle que des délais excessifs seraient inévitables. En effet, en date du 21 avril 2022, la Direction de l'immigration a été saisie de 4 976 demandes en vue d'un statut de protection temporaire au Luxembourg. A cette même date, 2 237 personnes (1 375 adultes et 862 mineurs) ont obtenu une protection temporaire tandis que 1 459 personnes fuyant la guerre en Ukraine étaient hébergées dans le réseau de l'Office national de l'accueil.

Par ailleurs, les bénéficiaires de la protection temporaire ne bénéficient pas d'un revenu de substitution cotisable, auquel cas ils seraient obligatoirement affiliés en vertu des dispositions de l'article 1er du CSS. Ils ont toutefois accès au marché de l'emploi et aux mesures d'insertion professionnelles aussi longtemps que le statut est maintenu (durée de l'attestation).

À noter que l'article 1er du CSS prévoit également que les enfants âgés de moins de 18 ans, qui ne sont pas assurés à un autre titre et qui ne bénéficient pas de la coassurance prévue à l'article 7 du CSS, peuvent bénéficier de l'assurance obligatoire même lorsqu'un des parents est bénéficiaire de l'assurance volontaire, mais uniquement pour la durée de la période de carence. En effet, cette disposition est utilisée pour assurer une prise en charge complète des enfants en matière d'assurance maladie à partir du premier jour. La charge des cotisations pour ce dispositif incombe à l'État.

¹ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (EUR-Lex – 32022D0382 – FR – EUR-Lex (europa.eu))

Étant donné qu'il s'agit de permettre la prise en charge des soins de santé, droit garanti pour les bénéficiaires de la protection temporaire, il est donc proposé de modifier l'article 1er du CSS en incluant les bénéficiaires de la protection temporaire (ajout d'un nouveau point dans la liste de l'alinéa 1^{er}) et de préciser dans l'article 32, alinéa 1^{er}, du CSS que la charge des cotisations revient à l'État, à l'instar d'autres bénéficiaires déjà repris dans le même tiret à modifier (8ème tiret).

Outre la simplification administrative apportée par une telle modification, cette dernière a pour but d'aligner le dispositif de l'assurance obligatoire (art. 1^{er} du CSS) sur les mêmes droits en matière d'emploi et travail conférés par les dispositions actuellement en vigueur.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que l'accès au marché de l'emploi et à l'affiliation obligatoire est limité à la fois dans le temps, par la durée de l'attestation émise, qu'au niveau des bénéficiaires de la protection temporaire en application des dispositions régissant ce dispositif. À noter aussi que l'article 2, alinéa 1^{er} du CSS prévoit qu'une personne affiliée obligatoirement pendant au moins six mois, peut demander à continuer son assurance (assurance volontaire continue) sans devoir prêter de période de carence. Étant donné que le statut de protection temporaire est octroyé, selon les dispositions actuelles, jusqu'au 4 mars 2023, la condition des six mois d'affiliation sera remplie pour une personne qui déciderait alors d'introduire une demande de protection internationale.

Finalement, comme le dispositif de la protection temporaire a été déclenché en date du 4 mars 2022, il est également proposé que les modifications apportées par le présent projet de loi produisent leurs effets rétroactivement à partir de la même date pour les bénéficiaires de la protection temporaire. Une fois l'attestation émise, l'affiliation commence au plus tôt à la date de la demande de la protection temporaire.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 1er avril 2022, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'une disposition, telle que prévue par le projet de loi pour les bénéficiaires du régime de protection temporaire n'est pas prévue par le Code de la sécurité sociale pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Si les situations des deux catégories de protection ne sont pas comparables, le Conseil d'État relève que les différences au niveau de l'affiliation à l'assurance maladie engendrent des incohérences dans le cas où un bénéficiaire du régime de protection temporaire se voit accorder le statut de bénéficiaire d'une protection internationale.

Quant au fond, le projet de loi n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 4 avril 2022, la Chambre de Commerce (CLC) soutient l'affiliation des personnes bénéficiant d'une protection temporaire à l'assurance maladie-maternité. Elle soutient aussi la rétroactivité de ce changement au 4 mars 2022, ceci par un souci d'efficacité et d'équité entre les demandeurs de protection internationale. La CLC s'étonne cependant du manque de préparation du Luxembourg. Elle regrette que la situation de devoir faire face à des personnes bénéficiant d'une protection temporaire n'ait pas été anticipée alors que ce dispositif, selon la CLC, était prévu par la législation européenne et nationale avant le début de la guerre en Ukraine. L'actuelle modification effectuée dans l'urgence peut être une source d'erreur dans la mise en place d'une nouvelle procédure, prévient la CLC. Quant à la charge financière de la mesure, estimée à 6,5 millions d'euros, la CLC constate que celle-ci est transférée de l'État (ONA) à l'assurance maladie-maternité. La CLC estime que l'État devrait neutraliser ce surcoût pour l'assurance maladie-maternité.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 26 avril 2022, la Chambre des Salariés marque son accord avec le présent projet de loi.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi vise à modifier l'article 1^{er} du Code de la sécurité sociale en incluant les bénéficiaires de la protection temporaire par l'ajout d'un nouveau point dans la liste de l'alinéa 1^{er}. Dans la version initiale du projet de loi, les auteurs visaient également une modification de l'article 32, alinéa 1^{er}, du même code. Le Conseil d'État a toutefois proposé dans ses observations d'ordre légistique de consacrer à la modification dudit article 32 du Code de la sécurité sociale un article à part dans le présent projet de loi, respectant ainsi le principe suivant lequel il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct. La commission suit le Conseil d'État et adopte sa proposition de structuration de la loi en projet.

En incluant les bénéficiaires de la protection temporaire par l'ajout d'un nouveau point (point 22)) dans la liste de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, il est procédé d'une part à une simplification administrative et, d'autre part, à l'alignement du dispositif de l'assurance obligatoire sur les mêmes droits en matière d'emploi et de travail conférés par les dispositions actuellement en vigueur.

Dans ce contexte il y a lieu de noter que l'accès au marché de l'emploi et à l'affiliation obligatoire est limité à la fois dans le temps, par la durée de l'attestation émise, qu'au niveau des bénéficiaires de la protection temporaire en application des dispositions régissant ce dispositif.

La commission reprend à son compte la proposition de restructuration du projet de loi faite par le Conseil d'État. En conséquence, elle adopte à l'endroit de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet de loi la formulation suivante : « **Art. 1^{er}**. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, est complété par un point 22) nouveau, libellé comme suit : [...] »

Le Conseil d'État précise dans ses observations d'ordre légistique qu'il convient au point 1^o de l'article 1^{er} initial de faire précéder le texte qu'il s'agit de modifier de l'indication du numéro correspondant, pour écrire « 22) les bénéficiaires [...] ». La commission fait sienne cette observation et la transpose à l'article 1^{er} de la loi en projet.

Article 2 nouveau

L'article 2 initial devient l'article 3 à la suite de l'adoption par la commission de la proposition de restructuration du projet de loi.

L'article 2 nouveau est consacré aux modifications apportées à l'article 32 du Code de la sécurité sociale, contenues à l'article 1^{er} du projet de loi initial.

Il est précisé à l'article 32, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale que la charge des cotisations revient à l'État, à l'instar d'autres bénéficiaires déjà repris dans le même tiret à modifier (huitième tiret).

Le Conseil d'État note dans ses observations d'ordre légistique qu'il convient d'écrire « huitième tiret » au lieu de « 8ème tiret » comme ce fut le cas dans la version initiale du projet de loi. La commission fait droit à cette observation, notamment en adoptant intégralement la proposition de restructuration de la loi en projet, faite par le Conseil d'État. Partant, l'article 2 de la loi en projet prend la teneur suivante.

« **Art. 2.** L'article 32, alinéa 1^{er}, huitième tiret, du même code, est modifié comme suit :

- 1° Le terme « et » est remplacé par une virgule ;
- 2° Il est complété par les termes « et 22) ». »

Article 3 nouveau

L'article 2 du projet de loi initial devient l'article 3 suite à la restructuration proposée par le Conseil d'État et reprise par la commission. Le libellé de l'article 2 (article 3 nouveau) reste inchangé.

Comme le dispositif de la protection temporaire a été déclenché en date du 4 mars 2022, le projet de loi vise à ce que les modifications apportées par le présent projet produisent leurs effets à la même date pour les bénéficiaires de la protection temporaire dont l'affiliation commence au plus tôt à la date de la demande de la protection temporaire une fois l'attestation émise.

En outre, en alignant les deux dates, celle du déclenchement de la protection temporaire et celle de la prise d'effet des changements proposés, il est évité que les bénéficiaires, dont l'affiliation commence

au plus tôt au 4 mars 2022, doivent être affiliés sur base de l'article 2 du Code de la sécurité sociale, sauf pour les enfants qui seraient affiliés via l'article 1^{er}, pour être repris dans l'affiliation obligatoire (art. 1^{er} du Code de la sécurité sociale) une fois que les dispositions du présent projet seraient en vigueur. Dès lors, un alignement est nécessaire pour réduire les démarches administratives et garantir le même accès sous les mêmes conditions à tous les bénéficiaires de la protection temporaire.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7982 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification des articles 1^{er} et 32 du Code de la sécurité sociale

Art. 1^{er}. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, est complété par un point 22) nouveau, libellé comme suit :

« 22) les bénéficiaires de la protection temporaire pourvus de l'attestation prévue à l'article 72 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire. ».

Art. 2. L'article 32, alinéa 1^{er}, huitième tiret, du même code, est modifié comme suit :

1° Le terme « et » est remplacé par une virgule ;

2° Il est complété par les termes « et 22) ».

Art. 3. La présente loi produit ses effets au 4 mars 2022.

Luxembourg, le 28 avril 2022

Le Président,
Dan KERSCH

Le Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

