



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7890 **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État (28.6.2022) et des avis des chambres professionnelles
2. 8071 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)**
 - Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf
 - Examen du volet Sécurité sociale du rapport 2021 du Médiateur
3. **Divers**

*

Présents : Mme Djuna Bernard, Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Claude Haagen, Ministre de la Sécurité sociale

M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Tom Oswald, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Maximilien Marinov, de la fraction LSAP, collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Hansen, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Jean-Paul Schaaf, Rapporteur du rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)

*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

*

1. 7890 Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion

Monsieur le Président Dan Kersch constate que les avis des chambres professionnelles relatifs au projet de loi sous rubrique sont disponibles ainsi que l'avis y afférent du Conseil d'État.

Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel, souligne tout d'abord que le projet de loi relatif au droit à la déconnexion est un texte important pour son département ministériel. L'orateur constate que le Conseil d'État émet trois oppositions formelles à l'égard dudit projet de loi.

Monsieur le Ministre signale ensuite que les partenaires sociaux, tant l'UEL que l'OGBL et le LCGB, expriment des réserves quant à l'avis du Conseil d'État. L'orateur rappelle dans ce contexte la genèse du projet de loi relatif au droit à la déconnexion. Celui-ci repose sur un accord préalable des partenaires sociaux qui a été transposé en tant que tel dans le texte de la loi en projet. Il est donc permis d'affirmer que l'actuel projet de loi est une résultante d'une consultation qui a eu lieu entre les partenaires sociaux.

Face à ce constat, Monsieur le Ministre propose que le Conseil d'État soit saisi par une lettre qui devra contenir une explication sur la genèse du projet de loi ainsi qu'une argumentation détaillée de ses éléments. Monsieur le Ministre explique aux membres de la commission que cette lettre sera rédigée de concert avec les partenaires sociaux, qu'elle sera par la suite transmise au Premier ministre afin qu'elle soit finalement communiquée au Conseil d'État.

Monsieur le Ministre du Travail explique encore que la lettre en question devra clarifier le fait qu'aucun nouveau droit apparaît dans la loi en projet, par rapport aux dispositions déjà contenues dans le Code du travail. L'orateur souligne en effet que le Code du travail contient déjà des dispositions qui règlent un droit à la déconnexion.

Monsieur le Ministre comprend les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État, mais il répète qu'aucun nouveau droit n'est initié par le présent projet. Les actuelles obligations des employeurs contiennent déjà l'aspect du droit à la déconnexion. Le projet de loi entend répondre au souci des partenaires sociaux d'adapter à la situation particulière de chaque entreprise le droit à la déconnexion. Monsieur le Ministre insiste à cet égard sur la grande diversité des situations rencontrées sur le terrain. La lettre à l'intention du Conseil d'État aura comme objectif de rendre la Haute Corporation attentive au fait que l'on ne veut pas modifier en substance l'accords préalable qui existe entre les partenaires sociaux.

Monsieur le Ministre précise encore l'aspect des sanctions décidées par l'Inspection du Travail et des Mines. L'employeur aura l'obligation de mettre en place un régime réglant le droit à la déconnexion au niveau de son entreprise. S'il omet de le mettre en place, des sanctions seront possibles. Une des oppositions formelles du Conseil d'État concerne cet aspect. A la question formulée par Monsieur le Président, Monsieur le Ministre répond qu'il conviendra en effet de prévoir un amendement à l'égard de cet aspect afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Monsieur le Ministre précise encore que le conseil d'État critique une distinction de traitement suivant qu'une entreprise dispose d'un contrat collectif de travail d'une durée de trois ans ou d'une année. L'orateur explique que l'on entend rappeler au Conseil d'État qu'il existe d'autres domaines dans le cadre du droit du travail où une telle différenciation est opérée. Monsieur le Ministre est convaincu qu'il ne s'agit dès lors pas d'une inégalité de traitement.

Monsieur le Président de la commission résume la situation : la lettre adressée au Conseil d'État contiendra un amendement relatif aux sanctions éventuelles décidées par l'Inspection du Travail et des Mines. Par ailleurs, cette lettre contiendra les explications nécessaires qui permettront à la Haute Corporation de lever les deux autres oppositions formelles. Si tel ne devait pas être le cas et si le Conseil d'État ne se verrait pas en mesure d'accorder une dispense pour le second vote constitutionnel, la Chambre devrait dès lors procéder à ce deuxième vote, trois mois après le premier vote du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le Ministre confirme cet état des choses. Il souligne que le Conseil d'État doit en effet accepter l'argumentation dont il sera saisi, sous peine de risquer de procéder à un deuxième vote constitutionnel.

Monsieur le Président Dan Kersch propose de revenir à la question au sein de la commission une fois qu'une réponse de la part du Conseil d'État relative à la lettre en question sera disponible.

Madame la Députée Carole Hartmann constate qu'une opposition formelle de la part du Conseil d'État signifie qu'une disposition de la loi en projet risque de contrevenir à des principes constitutionnels. Dès lors, même si l'on y passe outre en procédant à un second vote, il y a le risque de voir une panoplie importante de litiges qui se font jour. L'oratrice demande si cet aspect a été discuté avec les partenaires sociaux.

Par ailleurs, l'oratrice demande si une alternative n'aurait pas été de déclarer d'obligation générale l'accord que le projet de loi entend traduire à présent à un niveau législatif.

Monsieur le Président de la commission, Dan Kersch, donne à considérer que même si un règlement grand-ducal consacre l'obligation générale de l'accord en question, la question de la constitutionnalité des dispositions y contenues ne serait pas pour autant résolue. Cette question serait la même que par rapport à un texte législatif. Par ailleurs, l'orateur exprime une nette préférence pour un texte législatif par rapport à une disposition d'ordre réglementaire.

Monsieur le Ministre Georges Engel, ajoute qu'il existe la volonté auprès des partenaires à disposer d'un texte législatif afin de signaler clairement l'importance de la matière ainsi réglée. L'orateur signale encore qu'après le

dépôt du projet de loi, une discussion n'a plus eu lieu avec le Conseil d'État. Monsieur le Ministre rejoint l'appréciation de Monsieur le Président et confirme qu'un règlement grand-ducal pourrait, le cas échéant, également donner lieu à des recours. Une loi lui semble préférable.

Concernant les temps de travail des salariés, il s'agit d'une matière réservée à la loi. Elle est à présent réglée dans le Code du travail. Le projet de loi sous rubrique revête un aspect complémentaire par rapport aux dispositions afférentes du Code du travail.

Monsieur le Député Marc Spautz comprend l'importance attachée à un dispositif légal plutôt que réglementaire. Il comprend que tel est le souhait du Conseil Economique et Social. L'orateur évoque la possibilité d'une concertation impliquant également la Chambre des Députés.

Monsieur le Ministre précise que le projet de lettre à l'adresse du Conseil d'État propose une concertation entre les institutions et organismes. Il est ouvert à l'idée d'y associer la commission parlementaire compétente si celle-ci le désire.

Monsieur le Président Dan Kersch met cependant en garde. Il ne voudrait pas mélanger les genres. En l'occurrence la démarche émane du gouvernement qui élabore un projet de loi tenant compte d'un accord entre les partenaires sociaux. Ensuite, le Conseil d'État émet trois oppositions formelles. Le gouvernement décide par la suite de se concerter ensemble avec les partenaires sociaux avec les représentants du Conseil d'État. Monsieur le président de la commission propose d'en rester là pour le moment. Par après, lorsqu'on sera en connaissance de cause, il appartiendra à la commission parlementaire et ensuite à la Chambre des Députés réunie en plénière à prendre des décisions. Il tient à cœur à Monsieur le président de ne pas mélanger les rôles des institutions.

Monsieur le Député Charles Marque est favorable à ce que l'on signale au Conseil d'État que la commission appuie la démarche du gouvernement et des partenaires sociaux. Il donne encore à considérer que le temps presse si jamais il faudrait procéder avant la fin de la présente période de législature à un second vote constitutionnel.

Monsieur le Président Dan Kersch confirme qu'il y a lieu d'être diligent.

Monsieur le Ministre confirme pour sa part que l'on est conscient qu'il faut agir rapidement. Il précise que l'amendement qu'il convient de faire par rapport à la question des sanctions décidées par l'Inspection du Travail et des Mines sera déjà intégré dans la lettre au Conseil d'État.

Madame la Députée Carole Hartmann demande si cette lettre est une lettre émanant du seul gouvernement ou si les partenaires sociaux en seront cosignataires.

Les partenaires sociaux ne seront pas signataires, précise Monsieur le Ministre. Mais ils contribuent à en élaborer le contenu. La lettre est dès lors rédigée en concertation avec les partenaires sociaux.

2. 8071 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)**

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Claude Haagen, prend en détail position par rapport aux différents cas d'espèce relevés dans le rapport annuel 2021 du Médiateur et relevant des administrations qui dépendent du ministère de la sécurité sociale. Dans les lignes qui suivent, le présent rapport reproduit une prise de position dudit ministère, exposée par Monsieur le Ministre :

Tout d'abord, il convient de noter qu'il ressort du rapport du Médiateur qu'au courant de l'exercice 2021 ont été introduites 130 réclamations ressortant du domaine de la sécurité sociale, dont 116 ont pu être clôturées définitivement. Le nombre de réclamations introduites en 2021 est stable par rapport à 2020 (129) mais se trouve en-dessous du nombre de réclamations introduites par année sur la période 2016 à 2019 (allant de 141 à 207 réclamations). Le département de la Sécurité sociale se situe en deuxième position avec 16,67% de toutes les réclamations. Il faut toutefois le mettre en relation avec le nombre d'affiliés au système luxembourgeois de sécurité sociale, qui était de 939.891 au 30 juin 2022 (dernières données consolidées), dont 666.272 assurés et 273.619 coassurés.

Caisse nationale de santé (CNS)

Administré correctement informé et délai de réponse envers le Médiateur [2021/56]

Le refus de la prise en charge du transfert vers un hôpital privé en Turquie a été motivé par le fait que cette prise en charge était hors champs d'application de la convention Grand-Duché de Luxembourg et Turquie du 20.11.2003.

Étant donné que l'assuré s'est vu adresser des informations erronées concernant la prise en charge (courriers faisant référence à des cas à l'intérieur de l'UE, de l'EEE ou en Suisse), la CNS a décidé, à titre strictement exceptionnel compte tenu du fait qu'il s'agit initialement d'une erreur administrative qui est imputable à l'entité luxembourgeoise, d'accorder à l'assuré le remboursement des frais selon les conditions, taux et tarifs luxembourgeois.

En outre, les courriers seront revus pour éviter à l'avenir que des cas pareils puissent se reproduire.

Transfert à l'étranger [2021/57]

La demande de transfert à l'étranger n'était pas suffisamment justifiée et ne permettait pas de prouver que la clinique choisie pour l'assuré en Allemagne était appropriée pour l'assuré. Suite à un changement de médecin et à un rapport détaillé et dûment motivé, la demande a finalement pu être acceptée.

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que l'obtention d'une autorisation matérialisée par le formulaire « S2 » est prévue dans la réglementation européenne (règlement 883/2004). Toutefois, les procédures nationales pour l'obtention de cette autorisation ont été revues pour les accélérer et donc émettre plus rapidement une autorisation.

Compensation entre divers organismes [2021/58]

L'analyse du dossier et le calcul réalisé conformément aux dispositions du Code de la sécurité sociale ont fait ressortir que les arriérés de pension d'invalidité payés par la CNAP à la CNS dépassaient effectivement le montant équivalent aux indemnités pécuniaires de maladie à restituer par la réclamante à la CNS. Le remboursement du surplus a été remboursé à la réclamante afin qu'elle puisse à son tour rembourser l'ADEM.

Convention en matière de sécurité sociale [2021/59]

La CNS a confirmé qu'elle partageait l'analyse du Médiateur : au vu que la convention belgo-luxembourgeoise ne précise pas qu'il faut avoir été travailleur frontalier immédiatement avant l'obtention de la pension, il faut en déduire qu'il suffit d'avoir été travailleur frontalier à un moment donné et de ne plus avoir travaillé après. Ainsi, la réclamante tomberait dans le champ d'application de la Convention au moment de l'obtention de sa pension luxembourgeoise. La CNS a pris contact avec la CNAP en vue de remplacer le formulaire S1 par le formulaire BL2.

Affiliation d'un mineur [2021/60]

A défaut d'affiliation du père, la CNS était dans l'impossibilité d'émettre un formulaire S2 à la réception de la demande du transfert à l'étranger. La CNS a procédé à une vérification et a pu transmettre le dossier au Contrôle médical de la sécurité sociale dès lors que l'affiliation du père était à nouveau saisie. La CNS estime qu'elle ne peut être tenue responsable du retard avec lequel certains employeurs déclarent l'entrée d'un nouvel employé au Centre commun de la sécurité sociale alors même que les employeurs doivent faire ces déclarations dans un délai bien défini.

Caisse nationale d'assurance pension (CNAP)

Informations équivoques quant aux droits de recours [2021/61]

Les affaires concernées par cette thématique ont pu être clôturées sans que les droits des assurés aient été restreints. Les courriers de la CNAP dans des affaires similaires ont été ajustés pour mieux refléter l'objectif de clôture de l'affaire au cas où les personnes sont satisfaites des explications supplémentaires fournies par la CNAP.

Retenues d'impôts sur pension de vieillesse [2021/62]

Il s'agit d'une affaire où un agent de la CNAP a mal interprété le recalcul au niveau des impôts à payer. L'intervention du Médiateur a finalement permis de réévaluer ce calcul et de créditer l'assuré du montant retenu de trop.

Modalité de calcul d'une pension [2021/63]

Au moment de la communication d'une décision présidentielle au sujet du niveau de la pension, la CNAP fournit des informations qui permettent de contrôler si le calcul de la pension se base sur des données correctes (durée de la carrière et revenus pris en compte). Lorsqu'un assuré introduit une opposition ou que le Médiateur nous contacte à ce sujet, le service juridique de

la CNAP reconstruit le calcul de la pension étape par étape en y introduisant des explications supplémentaires, le cas échéant.

Or, le secrétariat du Médiateur visait à recréer le calcul d'une pension au sein d'un *worksheet* en Excel et demandait à la CNAP de vérifier les formules et le contenu du *worksheet*. Il s'avérait que ce *worksheet* fournissait d'autres résultats que le calcul de la CNAP. Or, bien que le calcul d'une pension en Excel puisse-t-être très instructif pour augmenter la compréhension générale du calcul d'une pension, cet outil n'est nullement adapté à refléter la panoplie des situations réelles pour lesquelles la CNAP doit néanmoins pouvoir calculer une pension. Dans une première réaction, la CNAP avait donc refusé d'analyser le *worksheet* en question. Après une entrevue avec le Médiateur, le service de la méthodologie de la CNAP a néanmoins analysé le *worksheet* et donné un retour sur les erreurs y contenues. Le fichier Excel du collaborateur du Médiateur pourrait donc être ajusté pour refléter mieux le calcul d'un futur bénéficiaire dans un cas type donné, tout en ne pouvant jamais traiter des cas plus complexes.

Simulateur de pension [2021/64]

Le calcul détaillé d'une pension est malheureusement plus complexe que ne laisserait conclure un calcul simplifié (comme celui fourni par un *worksheet* Excel p.ex.), surtout dans le contexte d'un marché de travail à très grande mobilité internationale comme nous le connaissons au Luxembourg. Partant, la mise en place d'un simulateur de pension online n'est pas triviale. Ce projet a été entamé par la CNAP, mais a été tributaire d'autres projets de développement prioritaires au cours des derniers mois.

Des explications plus détaillées ont été fournies dans la réponse à la question parlementaire n°6481 du 14 juillet 2022 de l'honorable députée Madame Nancy Arendt.

Pension de vieillesse anticipée et exercice d'une activité non salariée [2021/65]

La CNAP agit dans le cadre législatif existant et ne peut pas réinterpréter la loi qui est très claire au sujet de l'impossibilité de cumuler une pension de vieillesse anticipée avec une activité indépendante autre qu'insignifiante.

Toutefois, ces dispositions font l'objet d'une proposition de loi et la CNAP a été chargée de réaliser une étude de faisabilité technique et d'élaborer des dispositions modificatives du Code de la sécurité sociale en vue d'enlever tout traitement différent en matière d'une pension de vieillesse anticipée en fonction du statut de l'activité professionnelle exercée en parallèle, tout en n'introduisant pas de difficultés insurmontables pour la CNAP dans le traitement ultérieur du contrôle des cumuls.

Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance (AEC)

Non-adaptabilité des prestations en espèces pour aidant informel [2021/66]

Les forfaits en espèces payés aux assurés sont inscrits dans l'article 354 du Code de la sécurité sociale (CSS).

Tel que précisé par le Médiateur dans son rapport sur base de la prise de position du Ministère de la Sécurité sociale, il y a des distinctions fondamentales entre les prestations en nature et les prestations en espèces. Ces dernières ne

constituent pas un revenu de substitution pour la personne aidant le bénéficiaire des prestations de l'assurance dépendance.

Toutefois, lors de la présentation des résultats de l'enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'assurance dépendance vivant à domicile et de leurs aidants, qui a été faite par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale le 9 juin 2022 ensemble avec l'AEC, Monsieur le Ministre a annoncé qu'à moyen terme, des réflexions porteront sur un élargissement des mesures existantes et aussi sur la nécessité de créer de mesures complémentaires pour mieux soutenir l'aidant dans l'exécution de ses tâches mais aussi pour les soulager. Parmi ces mesures figure également l'analyse d'un ajustement des montants des prestations en espèces.

Prestations après une réévaluation [2021/67]

Comme en témoigne l'intervention du Médiateur au niveau de la CNS – cette affaire concerne en effet l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance, c'est-à-dire la CNS –, il s'agit d'une question de l'application de certaines dispositions du CSS concernant la facturation des prestations de l'assurance dépendance.

Néanmoins, il importe de remarquer que le cas de figure décrit par le Médiateur a attiré l'attention et de la CNS et de l'AEC. Dans l'intérêt des assurés, plusieurs réunions de travail ont eu lieu entre l'AEC et la CNS, sous l'égide de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), concernant l'application de l'article 366 du CSS, et en particulier de son paragraphe 3. Lors d'une dernière réunion de travail le 1^{er} février 2022, l'IGSS a précisé que l'article 366, paragraphe 3, n'est pas applicable dans le cas de figure décrit dans l'affaire [2021/67] vu la lecture globale du CSS qu'il convient de faire. L'IGSS n'a par ailleurs pas identifié de besoin pour modifier le CSS. En effet, le droit aux prestations de l'assuré doit primer sur la prise d'effet d'une synthèse, et l'IGSS estime qu'il incombe à la CNS de régler ce point qui la concerne au niveau procédural de la facturation. L'IGSS affirme qu'il n'y a pas de base légale pour demander le remboursement de la prestation en espèces perçue pour la période domicile. La CNS a dès lors indiqué que, dorénavant, la synthèse initiale avec répartition sera continuée jusqu'à la date d'entrée en établissement à séjour continu (ESC) et que la nouvelle synthèse suite à l'évaluation par l'AEC en ESC s'appliquera rétroactivement à la date d'admission en ESC et qu'enfin, elle ne va plus demander de remboursement des prestations pour la période domicile, que ce soit pour les dossiers antérieurs que pour les dossiers à venir.

La problématique soulevée dans le dossier [2021/67] ne devrait donc plus se représenter à l'avenir.

Refus de prestations de l'assurance-dépendance [2021/681]

Dans cette affaire, la divergence entre les critères d'évaluation utilisé par l'organisme allemand ne correspond pas à celles prévues dans le Code de la sécurité sociale. Partant, l'AEC a dû émettre un avis sur base des dispositions du Code de la sécurité sociale et les conditions d'ouverture de droit aux prestations n'est pas ouvert.

À l'avenir, les organismes concernés s'efforceront de mieux tenir compte des divergences entre les systèmes et de mieux expliquer ces différences pour que de telles confusions soient évitées au niveau des personnes concernées.

Échange de vues

Monsieur le Président Dan Kersch remercie l'orateur précédent pour les explications détaillées qu'il vient de donner aux membres de la commission. Monsieur le Président constate que les administrations concernées ont eu le souci de contribuer à trouver des solutions aux différents cas exposés.

Madame la Députée Carole Hartmann rappelle une proposition de loi du CSV qui vise à assurer un traitement égal entre salariés et indépendants en ce qui concerne l'application des règles anti-cumul en relation avec les retraites anticipées. Elle demande de savoir si l'on tiendra compte de cet aspect, c'est-à-dire que l'on évitera désormais que les retraites anticipées des indépendants soient supprimées s'il y a des revenus supplémentaires alors que les retraites anticipées des salariés n'en sont réduites que proportionnellement.

Monsieur le Ministre Claude Haagen rappelle que cet aspect a déjà fait l'objet d'une discussion au sein de la présente commission parlementaire. La question est encore pendante car le gouvernement attend un arrêt du Conseil supérieur de la sécurité sociale à la suite d'une plainte déposée par une personne concernée, afin de pouvoir par la suite légiférer en connaissance de cause. Monsieur le Ministre souligne que la proposition de loi à laquelle Madame la Députée a fait référence, sera considérée au moment où il sera légiféré.

Monsieur le Député Marc Spautz précise encore qu'il s'agit en fait de deux propositions de loi dont il est le coauteur¹.

3. Divers

Il n'y a aucun élément évoqué sous la rubrique « divers ».

Luxembourg, le 28 novembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

¹ 7922 - Proposition de loi portant modification du livre III du Code de la sécurité sociale
7923 - Proposition de loi portant modification du livre V du Code du travail