

Luxembourg, le 4 avril 2022

Objet : Projet de loi n°7982¹ portant modification des articles 1^{er} et 32 du Code de la sécurité sociale. (6039NJE)

*Saisine : Ministre de la Sécurité Sociale
(24 mars 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier les articles 1^{er} et 32 du Code de la sécurité sociale, ceci dans le cadre de l'afflux de demandes de protection temporaire au Luxembourg en provenance des nombreuses personnes émigrant depuis le territoire ukrainien depuis le début de la guerre menée par la Fédération de Russie en Ukraine. En effet, la législation ne prévoyait pas à ce jour l'affiliation obligatoire à l'assurance maladie-maternité pour ces personnes, alors qu'il s'agit d'une première activation du mécanisme de la protection temporaire par le Conseil de l'Union européenne.

En bref

- La Chambre de Commerce soutient l'affiliation des personnes bénéficiant d'une protection temporaire à l'assurance maladie-maternité, marquant une véritable solidarité apportée aux victimes de la guerre en Ukraine.
- Elle regrette toutefois que cette situation n'ait pas été anticipée afin de ne pas avoir à modifier un processus administratif dans l'urgence, ce qui peut être une source d'erreur dans la mise en place d'une nouvelle procédure.

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

Considérations générales

Le 24 février 2022, la Fédération de Russie envahissait l'Ukraine, provoquant dès les premiers jours un afflux de migrants, estimés le 30 mars 2022 à plus de 4 millions de personnes selon l'ONU dont la quasi-totalité entrant sur le territoire de l'Union européenne. Ainsi, le Conseil de l'Union européenne a activé, le 4 mars 2022, dans la décision d'exécution 2022/382² le régime de protection temporaire prévu par 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 déplacées³ (ci-après la « Directive 2001/55/CE »), afin de permettre d'octroyer un refuge immédiat et temporaire dans l'Union, et faciliter le partage des responsabilités entre les États membres en ce qui concerne les personnes fuyant l'Ukraine. Au Luxembourg, la Direction de l'Immigration avait été saisie de 3.847 demandes en vue d'un statut de protection temporaire en date du 22 mars 2022 au soir.

La Directive 2001/55/CE indique dans son article 13.2 que :

« Les Etats 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 le soin d'urgence et le traitement médical essentiel ».

En outre, l'article 13.4 de cette même directive dispose que :

« Les Etats 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 ».

Le Projet propose d'ajouter un point 22) à l'article 1^{er} du Code de la sécurité sociale qui stipule les personnes qui sont assurées obligatoirement à l'assurance maladie-maternité, intégrant ainsi « 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 » et de spécifier au sein de l'article 32 du Code de la sécurité sociale que pour les personnes concernées par ce nouveau point 22), les charges des cotisations à supporter par les assurés incombent à l'Etat.

Ces modifications sont nécessaires car la situation actuelle impose une période de carence de 3 mois pendant laquelle la personne bénéficiaire d'une protection temporaire, et le cas échéant les membres de famille, est affiliée avec un matricule qui implique le paiement des cotisations mensuelles (actuellement 126,39€) et n'a pas droit aux prestations de l'assurance maladie-maternité.

La Chambre de Commerce approuve ces deux modifications qui reposent sur un élan de solidarité, nécessaire face aux difficultés rencontrées par les migrants en provenance de l'Ukraine victimes de l'invasion des forces armées russes, et sur un principe d'efficacité en réponse à l'importante charge administrative occasionnée par l'afflux de demandes de protection temporaire, plus de 3.800 jusqu'à présent. Elle soutient de même la rétroactivité de ces changements au 4 mars

² [Lien vers la décision d'exécution \(UE\) 2022/382 du Conseil de l'Union européenne](#)

³ [Lien vers la directive 2001/55/CE du Conseil de l'Union européenne 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](#)

2022, soit la date de la décision d'exécution 2022/382, ceci pour un souci d'efficacité et d'équité entre les demandeurs de protection temporaire.

La Chambre de Commerce s'étonne toutefois du manque de préparation du Luxembourg face à une situation prévue dès 2001 par la Directive 2001/55/CE, directive que le Grand-Duché a d'ailleurs mis 14 ans à transposer dans 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). Dans un souci de maintenir la résilience du système luxembourgeois très généreux en termes de prestations, elle aurait souhaité que cette situation soit anticipée afin de ne pas avoir à modifier un processus administratif dans l'urgence, ce qui peut être une source d'erreur dans la mise en place d'une nouvelle procédure surtout face à de nouveaux risques d'estimation et de contrôle des afflux. En parallèle et même si une couverture universelle des plus démunis est à soutenir, il est souhaitable de s'assurer que les mécanismes de contrôle soient mis en place afin de maintenir un traitement égalitaire entre assurés.

La fiche financière accompagnant le Projet précise le transfert de charges financières estimées à environ 6,5 millions d'euros de l'Etat à l'assurance maladie-maternité, en raison de la suppression de la période de carence de 3 mois pendant laquelle l'Office nationale de l'accueil aurait eu à charge les dépenses de frais médicaux des bénéficiaires de la protection temporaire, partant de l'hypothèse que ces bénéficiaires seraient au nombre de 5.000. La Chambre de Commerce estime que l'Etat devrait neutraliser ce surcoût important pour l'assurance maladie-maternité via un mécanisme de compensation des dépenses provoquées par le Projet. En effet, les employeurs et employés qui financent la sécurité sociale sont déjà fortement affectés par la crise sanitaire et les conséquences économiques du conflit en cours, il serait plus logique que l'Etat porte la surcharge financière dû à la nécessaire solidarité envers le peuple ukrainien.

* * *

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 remarques.

NJE/PPA