CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.391
N° dossier parl. : 7678

Projet de loi

autorisant la participation de l'État au financement des mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité dans le cadre de la crise sanitaire due au SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020

Avis du Conseil d'État

(17 novembre 2020)

Par dépêche du 9 octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 5 et 12 novembre 2020.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement dans les meilleurs délais était demandé, étant donné que les dispositions visées dans le projet de loi prévoient une dotation financière pour l'exercice budgétaire en cours, laquelle doit impérativement être engagée avant le 31 décembre 2020.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de permettre la prise en charge par l'État d'un certain nombre de dépenses supplémentaires engendrées par diverses mesures prises dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, mesures financées dans l'immédiat par l'assurance maladie-maternité.

Il s'inscrit dans le cadre d'une série de dispositifs légaux par lesquels l'État intervient financièrement pour soutenir les opérateurs économiques et les personnes privées et morales affectées par les conséquences de la pandémie.

Le Conseil d'État reviendra, lors de l'examen des articles, aux mesures techniques prévues.

Examen des articles

Article 1er

L'article sous examen prévoit que le Gouvernement prend en charge les dépenses assurées par l'assurance-maladie relatives aux mesures suivantes :

1° extension du bénéfice au congé pour raisons familiales, visé à l'article L. 234-50 du Code du travail, aux parents dont les enfants n'ont pas pu être pris en charge par les structures d'accueil et les écoles pour cause de fermeture[1], et ce jusqu'au 15 juillet 2020 ;

2° l'indemnité pécuniaire de maladie visée à l'article 9, alinéas 1er et 2, du Code de la sécurité sociale, dans la mesure où la loi du 20 juin 2020 portant prorogation des dérogations aux dispositions des articles 11, alinéa 2, 12, alinéa 3 et 428, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale et L. 121-6, paragraphe 3 du Code du travail dispose qu'à partir du 1er avril 2020 et jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel prendra fin l'état de crise, toutes les indemnités dues en raison d'une incapacité de travail pour cause de maladie ou de reprise progressive de travail sont directement à charge de l'assurance maladie-maternité, l'employeur n'ayant donc pas besoin d'avancer les charges y relatives (pour ensuite les récupérer à raison de 80 pour cent auprès de la Mutualité des employeurs) ;

3° le congé pour soutien familial introduit, pendant l'état de crise, par le règlement grand-ducal modifié du 3 avril 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et ensuite reconduit par la loi du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Dans le régime de financement de la sécurité sociale, tout déficit, avéré ou prévisible, n'est pas automatiquement pris en charge par l'État. C'est au titre de dispositifs légaux particuliers que ce dernier prend en charge certaines dépenses liées à des prestations spécifiques. À cet effet, l'organisme gestionnaire au sein duquel siège également l'État, établit chaque année un budget en fonction du décompte des dépenses et recettes prévisibles. Dans le cadre de l'établissement de ce budget, tous les partenaires impliqués s'investissent pour optimiser la gestion financière de la branche de la sécurité sociale visée.

Le congé pour raisons familiales a été institué par la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales. Il fait actuellement l'objet des articles L. 234-50 à L. 234-55 du Code du travail. Les prestations y relatives visées par le projet de loi sous avis ont été engendrées directement par la gestion de l'état de crise, sans pour autant que les lois et règlements grand-ducaux y relatifs mentionnent une prise en charge directe par l'État. Le Conseil d'État tient à préciser que, depuis le 16 juillet 2020, le régime du congé pour raisons familiales relève à nouveau du droit commun, même si en pratique, et apparemment sans texte de loi spécifique, les parents peuvent toujours en bénéficier en cas de mise en quarantaine ou d'éloignement de leur enfant, et cela sans prise en compte de

[1] Loi du 20 juin 2020 portant dérogation aux dispositions des articles L. 234-51 et L. 234-53 du Code du travail.

ces jours dans le calcul de la durée maximale de jours de congé pour raisons familiales attribuables[2], de sorte que le coût à supporter par l'assurance maladie continue à dépasser celui qui aurait été engendré par le régime de droit commun.

Le système de paiement de l'indemnité pécuniaire de maladie a été, dans le cadre de la pandémie de Covid-19, réglé par la loi du 20 juin 2020 portant prorogation des dérogations aux dispositions des articles 11, alinéa 2, 12, alinéa 3 et 428, alinéa 4 du Code de la sécurité sociale et L. 121-6, paragraphe 3 du Code du travail. À partir du 1er juillet 2020, date visée dans cette loi, le régime de droit commun de l'assurance maladie-maternité s'applique à nouveau. D'après ce régime, le paiement des indemnités est pendant onze semaines[3] environ à charge des employeurs qui se voient rembourser les charges y relatives à raison de 80 pour cent par la Mutualité des employeurs[4]. Après cette période de maintien du salaire par l'employeur, le paiement de l'indemnité pécuniaire se fait par la Caisse nationale de santé.

Il s'agit d'un régime de prestations pécuniaires (pour raisons familiales ou pour maladie) déjà en place avant la pandémie de Covid-19 et dont le versement est effectué par la Caisse nationale de santé à partir de la fin de la période de maintien du salaire. Pour ce régime des prestations pécuniaires, l'État supporte d'office 40 pour cent des cotisations versées[5]. Par ailleurs, l'État prend encore en charge l'excédent des dépenses courantes de la Mutualité des employeurs[6], excédent qui n'a pas été creusé en raison du transfert de l'obligation de paiement du salaire pendant la période de maintien du salaire à la Caisse nationale de santé.

La finalité du projet de loi est donc de mettre, d'ores et déjà, le surcoût des prestations pécuniaires engendrées par la gestion de la pandémie de Covid-19 à charge de l'État sans devoir recourir aux réserves de la Caisse nationale de santé et sans devoir, en cas de déficit à apurer, procéder à une discussion sur la distribution des charges. Le Conseil d'État tient à signaler que, pour l'heure, l'adoption de la loi en projet ne s'impose pas pour garantir le paiement, la prise en charge par l'État pouvant être réservée à la clôture de l'exercice après constat définitif et exact des dépenses supplémentaires encourues. Cette façon de procéder aurait encore eu l'avantage, dans un souci de transparence, de fixer en détail les montants des contributions étatiques en relation avec le surcoût des dépenses dues à la pandémie de Covid-19, alors que les chiffres retenus dans la loi en projet sont établis sur la base d'estimations. Il est loin d'être établi que les montants budgétisés pour 2020 soient suffisants.

Le financement du congé pour soutien familial, introduit par la loi du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, est entièrement à charge de

[2] https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail-emploi/conges-jours-feries/situation-personnelle/covid-conge-quarantaine-isolement-enfant.html.
[3] Article L.121-6 du Code du travail : « […] Le salarié incapable de travailler a droit au maintien intégral de son salaire et des autres avantages résultant de son contrat de travail jusqu'à la fin du mois de calendrier au cours duquel se situe le soixante-dix-septième jour d'incapacité de travail pendant une période de référence de " dix-huit " mois de calendrier successifs […]. »
[4] Article 52 du Code de la sécurité sociale.
[5] Article 31 du Code de la sécurité sociale.
[6] Article 56 du Code de la sécurité sociale.

l'État[7] et ne nécessite donc pas une intervention particulière au niveau de la loi en projet.

Il résulte du projet de loi sous avis que l'État a « transféré » le paiement *in concreto* des indemnités dues pour le congé pour soutien familial, introduit au début de la crise, à l'assurance maladie-maternité, ce qui n'est pas expressément prévu dans la loi précitée du 20 juin 2020. La loi en projet n'apporte pas davantage cette précision, de sorte que, juridiquement, la prestation en cause ne relève pas du même régime que les prestations *sub* a) et b). Une ligne budgétaire spécifique pour ce financement aurait utilement pu figurer dans la loi du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Au regard de cette analyse, la formulation de l'article 1er, alinéa 1er, peut être critiquée, étant donné qu'il ne s'agit pas, pour les trois prestations, d'une participation de l'État au financement de mesures prises en charge par l'assurance maladie-maternité. Le Conseil d'État ajoute que, techniquement, il faudrait viser des dépenses de l'État pour financer des versements forfaitaires supplémentaires hors participation de l'État au financement d'indemnités pécuniaires, engendrées par la gestion de l'état de crise dû à la pandémie de Covid-19, et qui ont été mis à charge de l'organisme de sécurité sociale concerné, à savoir la Caisse nationale de santé.

Article 2

Le montant total de cette participation, évalué à 386 millions d'euros, sera versé par l'État à « l'organisme gestionnaire de l'assurance maladie-maternité » en quatre tranches annuelles, et la première tranche d'un montant de 200 millions d'euros sera versée dans le cadre de l'exercice budgétaire en cours.

Trois autres tranches, de l'ordre de 62 millions d'euros chacune, sont prévues pour les exercices budgétaires 2021, 2022 et 2023. Il s'agit de projections budgétaires dans un cadre pluriannuel qui devront être reprises, si besoin avec des modifications, dans les lois budgétaires des exercices visés.

Le Conseil d'État note qu'aucune ventilation des participations n'est prévue entre les trois types de prestations.

Article 3

L'article sous examen insère un article budgétaire spécifique dans la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020, afin de tenir compte de la participation de l'État au financement de l'assurance-maladie en rapport avec les dépenses liées aux mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire causée par la pandémie de Covid-19. Il s'agit d'un crédit non limitatif.

[7] Article 3, paragraphe 4, alinéa 1er, de la loi précitée du 20 juin 2020 portant introduction d'un congé pour soutien familial dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 :
« Le montant des indemnités pécuniaires payées à titre de congé pour soutien familial est entièrement à charge de l'État. »

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Cette observation vaut également pour l'intitulé.

Il convient de rédiger « COVID-19 » avec une majuscule à la première lettre seulement, pour écrire « Covid-19 ».

Intitulé

À l'instar des autres textes en la matière, il y a lieu de se référer à « la pandémie Covid-19 », pour écrire « […] dans le cadre de la crise sanitaire due à la pandémie Covid-19 […] ». Cette observation vaut également pour l'article 1er, phrase liminaire.

Article 1er

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° ». Partant, les lettres a) à c) sont à remplacer par des numéros suivis d'un exposant (1°, 2°, 3°). Chaque élément commence par une minuscule.

À la lettre a), il convient de laisser une espace insécable entre « L. » et le numéro d'article visé.

En ce qui concerne la lettre b), le Conseil d'État signale que lors de renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « l'article 9, paragraphe 6, alinéas 1er et 2, du Code de la sécurité sociale ».

Article 2

Il y a lieu de remplacer « 386 millions d'euros » par « 386 000 000 euros », « 200 millions d'euros » par « 200 000 000 euros » et « 62 millions d'euros » par « 62 000 000 euros », chaque tranche de mille étant séparée par une espace insécable.

Dans la mesure où l'alinéa 2 procède à une énumération, il convient de faire précéder à chaque occurrence les termes « exercice budgétaire » d'un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, 4°) et d'insérer un point-virgule après les trois premiers éléments d'énumération. L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 4

Le Conseil d'État signale que l'indication des articles dans la structuration du dispositif est suivie d'un point. Partant, il convient d'écrire « **Art. 4.** ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 17 novembre 2020.

Le Secrétaire général,	La Présidente,
s. Marc Besch	s. Agny Durdu