

≡ LA SÉCURITÉ SOCIALE - 2023

# CAHIER JURIDIQUE

## Article 91 du Code de la sécurité sociale : De la stricte exception à la « solution passe-partout »



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale



## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. À L'ORIGINE DES RÉGIMES SPÉCIAUX : UN CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL LIMITÉ</b>	<b>8</b>
<b>II. AU FIL DES LÉGISLATURES : CONSÉCRATION D'UN VÉRITABLE RÉGIME SPÉCIAL .....</b>	<b>10</b>
<b>A. Évolution dans le domaine pédagogique .....</b>	<b>10</b>
1. Enseignement .....	10
2. Candidats admis au stage préparant à l'obtention de l'attestation pour faire des remplacements dans l'enseignement .....	12
3. Représentation nationale des parents d'élèves.....	13
<b>B. Intervention dans le domaine social, public et politique.....</b>	<b>14</b>
1. Personnes intervenant dans le cadre du dialogue social .....	14
2. Personnes disposant d'un mandat politique ou public.....	16
<b>C. Activités et actions désintéressées .....</b>	<b>17</b>
1. Actions de secours et de sauvetage.....	17
2. Activités bénévoles au profit des services sociaux.....	18
<b>D. Bénéficiaires de mesures spécifiques.....</b>	<b>19</b>
<b>E. Personnes visées par des décisions judiciaires .....</b>	<b>21</b>
<b>F. Application subsidiaire au personnel engagé auprès d'une représentation diplomatique, économique ou touristique à l'étranger.....</b>	<b>22</b>
<b>G. Admission de certains accidents de trajet aux régimes spéciaux de l'assurance accident .....</b>	<b>23</b>
<b>H. Reprise progressive du travail.....</b>	<b>24</b>
<b>III. PROACTIVITÉ LÉGISLATIVE : LA LIMITE À NE PAS FRANCHIR.....</b>	<b>25</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>28</b>



# ARTICLE 91 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : DE LA STRICTE EXCEPTION À LA « SOLUTION PASSE-PARTOUT »<sup>1</sup>

## INTRODUCTION

À l'approche des 100 ans de l'entrée en vigueur du Code de la sécurité sociale, originellement dénommé « Code des assurances sociales »<sup>2</sup>, on constate que les régimes spéciaux de l'assurance accident luxembourgeoise<sup>3</sup>, introduits progressivement comme régimes dérogatoires exceptionnels, ont connu une évolution exponentielle et consistent aujourd'hui en une couverture complémentaire du régime général<sup>4</sup>.

À l'émergence de l'assurance accident, le premier régime spécial ne concernait qu'une infime partie de personnes proposant leurs services dans le monde du bâtiment et des constructions. Les régimes spéciaux ont évolué au fil des années, au fil des motivations sociales et politiques, pour se rapporter, aujourd'hui, à dix-sept catégories d'assurés.

Avant d'entrer plus en détails dans l'étendue et l'évolution du champ d'application personnel de l'article 91 du Code de la sécurité sociale, il importe de retracer brièvement le fondement de l'assurance accident.

En 1902, le législateur a apporté sa première pierre à l'édifice en publiant la loi du 5 avril 1902, aujourd'hui abrogée, concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents<sup>5</sup> (ci-après « Loi du 5 avril 1902 ») en s'inspirant considérablement de la législation, déjà applicable au courant des années 1880, de son voisin allemand<sup>6</sup>.

Sa première application se limitait à un domaine spécifique où les travailleurs s'adonnaient à des tâches particulièrement dangereuses notamment dans les domaines suivants :

*« les chemins de fer, les industries minières et sidérurgiques, la production de gaz, d'électricité et d'explosifs (...) »<sup>7</sup>.*

Par la loi modifiée du 17 décembre 1925<sup>8</sup> (ci-après « Loi du 17 décembre 1925 »), le Code des assurances sociales est entré en vigueur, regroupant, ainsi, toutes les branches de la Sécurité sociale en un seul document. À compter de cet instant, le champ d'application du régime général imposant une affiliation obligatoire des travailleurs (salariés et/ou non-salariés) n'a cessé d'accroître.

Par ailleurs, la définition de la notion d'« *accident du travail* » a connu, elle aussi, de nombreuses évolutions pour être circonscrite dans les termes suivants :

*« On entend par accident du travail celui qui est survenu à un assuré par le fait du travail ou à l'occasion du travail »<sup>9</sup>.*

Il n'y a pas lieu de s'attarder sur le développement de cette notion, n'étant pas l'objet du présent cahier juridique, néanmoins, il importait de s'y référer pour mettre en lumière la différence fondamentale résidant entre le régime général et les régimes spéciaux de l'assurance accident.

Le régime général de l'assurance accident repose sur une affiliation obligatoire des personnes exerçant une activité professionnelle, en qualité de salarié ou d'indépendant et toute autre activité définie par l'article 85 du Code de la sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Documents parlementaires n° 10 (702), Avis de la Chambre de Commerce, page 110.

<sup>2</sup> Le Code des assurances sociales a été renommé « Code de la sécurité sociale » suite à l'intégration des prestations familiales dans ledit code par la loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction du statut unique pour les salariés du secteur privé.

<sup>3</sup> Code de la sécurité sociale, article 91.

<sup>4</sup> Code de la sécurité sociale, article 85.

<sup>5</sup> Loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents, Mémorial A n°20 du 11 avril 1902, page 205 – [A - N° 20 / 11 avril 1902 \(public.lu\)](#).

<sup>6</sup> Documents parlementaires n°5899, Exposé des motifs, page 3 – [5899-0.inidd \(chd.lu\)](#).

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Loi du 17 décembre 1925, concernant le Code des assurances sociales, Mémorial A n°63 du 31 décembre 1925, page 877 – [A - N° 63 / 31 décembre 1925 \(public.lu\)](#).

<sup>9</sup> Code de la sécurité sociale, article 92.

Au côté de ce régime général, les diverses législatures ont mis en place et précisé des régimes spéciaux de l'assurance accident, dont le premier était strictement limité à une seule catégorie de bénéficiaires en 1902, unique catégorie confirmée par le Code des assurances sociales en 1925. Il s'agissait de particuliers effectuant des travaux en régie pendant une période limitée pour le compte d'un autre particulier. Ce premier régime spécial sera exposé dans la première partie de ce cahier juridique<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, les régimes spéciaux protègent un cercle de personnes légalement défini par l'article 91 du Code de la sécurité sociale lors de la survenance d'un accident dans le cadre d'activités particulières spécialement visées par la loi. Le risque à protéger s'éloigne ainsi du risque professionnel à proprement parler caractérisant le régime général dans la mesure où les assurés n'exercent pas une activité au sens de l'article 85 du Code de la sécurité sociale.

En l'absence de contexte professionnel, le risque est supporté financièrement par l'État<sup>11</sup>. Toutefois, la gestion des régimes qui nous occupent appartient exclusivement à l'Association d'assurance accident exprimant, entre autres, son « *pouvoir décisionnel à l'égard des personnes couvertes* »<sup>12</sup>.

Les assurés protégés sous un régime spécial, victimes d'un accident du travail, de trajet ou d'une maladie professionnelle, bénéficient des mêmes prestations établies par le Code de la sécurité sociale que les assurés protégés sous le régime général de l'assurance accident, à savoir notamment, des prestations en nature, des rentes et indemnités pour préjudices extrapatrimoniaux<sup>13</sup>.

Bien que ces régimes soient spéciaux et dérogatoires, ils n'en sont pas moins insignifiants :

- d'une part, le besoin de régimes spéciaux se remarque au travers des diverses lois modificatives de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

Certaines lois répondent à un besoin tantôt, justifié, tantôt, controversé, survenant au fur et à mesure des années et des situations se présentant au législateur.

D'autres constituent, notamment, de véritables réformes ; telles que :

- o par la loi du 30 mars 1966, portant modification et complément du Livre II du Code des assurances sociales<sup>14</sup> (ci-après « Loi du 30 mars 1966 »), une série d'assurés a été ajoutée à l'article 90 du Code des assurances sociales montrant ainsi la voie aux futurs régimes spéciaux ;
  - o à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 17 novembre 1997 modifiant certaines dispositions en matière d'assurance accident<sup>15</sup> (ci-après « Loi du 17 novembre 1997 »), les régimes spéciaux ne visaient plus uniquement les activités mais se sont également concentrés sur les personnes assurées<sup>16</sup>. Ce changement de paradigme s'exprimera, notamment, dans le domaine de l'enseignement où la terminologie a été adaptée en ce sens.
- d'autre part, les chiffres apportés par le rapport annuel de l'Association d'assurance accident<sup>17</sup>, pour l'année 2021, démontrent leur utilité ainsi que leur effectivité dans le cadre de ces activités extraprofessionnelles. Le rapport dénombre, en effet, 4.598 accidents du travail et 214 accidents de trajet, soit un total de 4.812 accidents survenus au courant de l'année 2021. Il met également en évidence les catégories d'assurés les plus touchées telles que le cadre scolaire (4.565 accidents), les bénéficiaires de mesures d'activation et du revenu d'inclusion sociale (155 accidents), les activités de secours (45 accidents) et les autres catégories restantes (47 accidents).

<sup>10</sup> Cf. *infra*, Partie I : A l'origine des régimes spéciaux : un champ d'application personnel limité.

<sup>11</sup> Code de la sécurité sociale, article 160.

<sup>12</sup> Cf. *supra* note 6, page 10.

<sup>13</sup> Code de la sécurité sociale, articles 97 et suivants.

<sup>14</sup> Loi du 30 mars 1966 portant modification et complément du Livre II du Codes des assurances sociales, Mémorial A n°16 du 31 mars 1966, page 353 – [A - N° 16 / 31 mars 1966 \(public.lu\)](#).

<sup>15</sup> Loi du 17 novembre 1997 modifiant certaines dispositions en matière d'assurance accident en vue notamment d'introduire une assurance volontaire en matière d'assurance accident agricole et forestière, de transférer les salariés agricoles et forestiers à la section industrielle et d'adapter les modalités du calcul du revenu servant de base au calcul des rentes accident, Mémorial A n°90 du 1<sup>er</sup> décembre 1997, page 2708 – [A - N° 90 / 1er décembre 1997 \(public.lu\)](#).

<sup>16</sup> Documents parlementaires n°4185, Commentaire de l'article, pages 13 et 14 – [081578.pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>17</sup> Rapport annuel 2021 de l'Association d'assurance accident – <https://aaa.public.lu/content/dam/aaa/fr/rapport-annuel/aaa-ar-2021-print-vf.pdf>

Pas moins d'une vingtaine de modifications, de suppressions et d'ajouts ont impacté le champ d'application personnel de l'article 91 du Code de la sécurité sociale depuis son entrée en vigueur en 1925.

Initialement, il était fréquemment recouru à l'extension de l'assurance obligatoire contre les accidents par voie de règlement d'administration publique<sup>18</sup> conformément aux termes de l'article 85 du Code des assurances sociales. La Loi du 17 novembre 1997 a, toutefois, renoncé à cette pratique<sup>19</sup>.

\*\*\*

Par ailleurs, la numérotation de l'article sous analyse a également été modifiée lors de la réforme de l'assurance accident.

En 1925, les régimes spéciaux ont été intégrés à l'article 90 du Code des assurances sociales pour être placés sous la coupe de l'article 91 du Code de la sécurité sociale lors de son entrée en vigueur. Tout au long de ce cahier juridique, une référence sera faite aux deux textes, chaque fois, qu'il le sera nécessaire.

\*\*\*

Cette intense activité législative aussi diverse que variée mérite d'être exposée à tour de rôle, en s'intéressant, en premier lieu, à l'origine et aux raisons de la création d'un véritable régime spécial, en marge du régime général de l'assurance accident (I), pour en second lieu, retracer les différentes évolutions étoffant les régimes spéciaux de nouveaux assurés (II).

Au cours de ce cahier juridique, on remarquera que plusieurs intervenants dans le processus législatif mettront en garde le législateur de cette pleine expansion pour éviter de perdre la spécificité qui caractérise ces régimes dérogatoires (III)

---

<sup>18</sup> Au cours des développements du présent cahier juridique, les règlements d'exécution seront uniquement cités.

<sup>19</sup> Cf. *supra* note 16.

## I. À L'ORIGINE DES RÉGIMES SPÉCIAUX : UN CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL LIMITÉ

À l'introduction de l'assurance obligatoire contre les accidents, le législateur de l'époque a tenu à instaurer un régime spécial au profit « *des ouvriers occupés dans l'industrie du bâtiment et des constructions exécutées par voie de régie.* »<sup>20</sup>.

Il importait de protéger cette catégorie d'ouvriers en raison des diverses situations pouvant « *se présenter dans cette matière fort difficile et délicate* »<sup>21</sup>, entraînant une substitution de « *l'État grand-ducal aux communes allemandes pour avancer les frais occasionnés à l'Association d'assurance, du chef des indemnités revenant aux ouvriers blessés occupés à des travaux en régie d'une durée moindre de treize jours.* »<sup>22</sup>.

L'article 71 de la Loi du 5 avril 1902<sup>23</sup>, placé sous le « *Titre VII. – Dispositions spéciales concernant l'assurance des industries du bâtiment et de travaux de constructions.* », délimitait strictement, en son paragraphe premier, les ouvriers concernés par ce régime spécial :

« *L'assurance des personnes occupées aux travaux visés par l'art. 69 § 3 et à l'exécution individuelle desquels douze journées de travail ou moins ont été employées en fait, est à charge de l'État.* ».

Cette délimitation était d'une part, matérielle et d'autre part, temporelle.

Le champ d'application matériel était limité à l'exécution individuelle de travaux spécifiques tels que déterminés par la loi, à savoir :

« *En outre, l'assurance a lieu, aux frais de celui pour compte de qui les travaux en régie sont exécutés, et au profit des personnes occupées à ces travaux qui sont exécutés ni par un entrepreneur professionnel, ni dans une exploitation déjà assurée (art. 2), dès que pour l'exécution de ces travaux en régie, considérés isolément, plus de douze jours de travail ont été employés en fait.* »<sup>24</sup>.

La limitation temporelle consistait en une exécution individuelle des travaux dans une limite de 12 journées de travail.

Dès lors que les deux conditions étaient remplies, ces personnes étaient intégrées dans un régime particulier alors qu'elles n'entretenaient aucune relation de travail avec les personnes pour lesquelles elles exécutaient les travaux en régie.

Par l'entrée en vigueur de la Loi du 17 décembre 1925<sup>25</sup>, l'article susmentionné a fait l'objet de modifications de formulation<sup>26</sup> ainsi que de numérotation<sup>27</sup> tout en conservant les conditions de fond permettant le bénéfice du régime spécial.

Au cours des tractations législatives ayant mené au vote de la loi du 24 avril 1954 ayant pour objet, entre autres, de compléter le Livre II du Code des assurances sociales<sup>28</sup>, l'article 90 du même code a connu une nouvelle modification qui n'était, pourtant, pas à l'ordre du jour.

---

<sup>20</sup> Avant-projet de loi concernant l'assurance obligatoire contre les accidents, n°2, pages 121 et 122.

<sup>21</sup> *Ibid.*, page 122.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Cf. *supra* note 5.

<sup>24</sup> Code des assurances sociales, article 69, paragraphe 3.

<sup>25</sup> Cf. *supra* note 8.

<sup>26</sup> L'article 90, point 1), de la Loi du 17 décembre 1925 dispose que : « *Si la durée de chacun des travaux visés à l'al. 1er de l'art. 89, pris isolément, ne dépasse en fait pas douze journées de travail, l'assurance des personnes y occupées est à charge de l'État.* »

<sup>27</sup> L'article 71, paragraphe 1, de la Loi du 5 avril 1902 est devenu l'article 90, point 1), de la Loi du 17 décembre 1925.

<sup>28</sup> Loi du 24 avril 1954 ayant pour objet de rétablir le Livre Ier du Code des assurances sociales ainsi que de modifier et de compléter les Livres II, III et IV du même Code, la loi du 29 août 1951 concernant l'assurance-maladie des fonctionnaires et employés, la loi du 29 août 1951 ayant pour objet la réforme de l'assurance-pension des employés privés et la loi du 21 mai 1951 ayant pour objet la création d'une caisse de pension des artisans, Mémorial A n°18 du 24 avril 1954, page 327 - [A - N° 18 / 24 avril 1954 \(public.lu\)](#).

En effet, les comités directeurs de l'Association d'assurance contre les accidents et l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité ont proposé une réduction de la limite temporelle de 12 journées de travail pour chacun des travaux exécutés à 40 heures de travail et ce, « *afin de réduire – dans l'intérêt du patronat artisanal – l'ampleur des travaux pouvant être exécutés sur la base de l'art. 89 par un particulier* »<sup>29</sup>.

Ces derniers n'étaient pas les seuls à faire part de leur avis et propositions sur la question. La Chambre des Métiers avait, quant elle, une vision toute autre de l'article sous examen considérant qu'il favorisait le travail au noir « *exécuté par des personnes non établies légalement à leur propre compte* »<sup>30</sup> en raison de la difficulté de contrôler ces activités et insistait sur le risque inhérent auxdites activités exercées en dehors de toute entreprise.

Elle préconisait, alors dans son avis du 15 septembre 1953<sup>31</sup>, une modification fondamentale de la portée de l'article 90 du Code des assurances sociales, en écartant purement et simplement l'intervention étatique, pour imposer aux particuliers sollicitant la réalisation de travaux en régie, le paiement de cotisations, suivant un mode de calcul spécifique.

Les avis respectifs ayant été entendus, le législateur n'a, finalement, retenu que la modification de la limite temporelle la réduisant à 40 heures de travail.

Par la Loi du 17 novembre 1997<sup>32</sup>, les travaux en régie ont fléchi pour plusieurs raisons dont notamment le fait que « *L'exemption des cotisations d'assurance accident dans le chef de l'employeur n'était pas conforme au principe suivant lequel toute activité salariée accessoire même minime doit entraîner le paiement des cotisations de sécurité sociale en vue d'éviter la concurrence déloyale et les distorsions du marché du travail.* »<sup>33</sup>.

Il convient, tout de même, de préciser que les personnes effectuant des travaux pour le compte d'autrui n'ont pas été laissées pour compte ; au contraire, elles ont été intégrées, par la loi précitée, au second paragraphe de l'article 85 du Code des assurances sociales régissant le champ d'application personnel du régime général formulé comme suit :

« *personnes exerçant au Grand-Duché de Luxembourg moyennant rémunération une activité artisanale pour un tiers sans être établies légalement à leur propre compte (...)* »<sup>34</sup>.

Coûte que coûte, ces personnes devront être affiliées à l'assurance accident et bénéficieront de sa protection.

Bien que l'assurance accident assure le risque d'accident dans le cadre de cette activité non déclarée, le travail clandestin n'en reste pas moins punissable par le Code du travail pouvant aller d'une amende à une peine d'emprisonnement<sup>35</sup>.

---

<sup>29</sup> Documents parlementaires n°58 (445), Avis des comités directeurs de l'Association d'assurance contre les accidents et de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, page 850.

<sup>30</sup> Documents parlementaires n°58 (445), Avis de de la Chambre des Métiers du 15 septembre 1953, page 951.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Cf. supra* note 15.

<sup>33</sup> *Cf. supra* note 16.

<sup>34</sup> Ce paragraphe a été modifié par la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident et modifiant: 1) le Code de la sécurité sociale; 2) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois; 3) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État; 4) le Code du travail; 5) la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural; 6) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, Mémorial A n°81 du 27 mai 2010, page 1490 – [A - N° 81 / 27 mai 2010 \(public.lu\)](#), comme suit :

« *Sont assurées obligatoirement dans les conditions applicables aux personnes visées au numéro 1) de l'alinéa 1 du présent article les personnes exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité professionnelle rémunérée pour un tiers sans être établies légalement à leur propre compte ou celles effectuant un stage rémunéré ou non sans être assurées au titre de l'article 91.* ».

<sup>35</sup> Code du travail, articles L.571-1 et suivants.

## II. AU FIL DES LÉGISLATURES : CONSÉCRATION D'UN VÉRITABLE RÉGIME SPÉCIAL

### A. Évolution dans le domaine pédagogique

#### 1. Enseignement

Très vite, le législateur s'est préoccupé de la question des accidents survenus dans le monde de l'enseignement.

L'intégration de différentes catégories de personnes dans les régimes spéciaux de l'assurance accident s'est faite progressivement entre 1966 et 2010.

Dès 1953, la Fédération des Artisans avait interpellé le Ministre du Travail et de la Sécurité sociale de l'époque, des accidents survenus notamment « *lors des examens de maîtrise et de fin d'apprentissage* »<sup>36</sup> qui n'ont pu être pris en charge faute de base légale en matière d'assurance accident. De ce constat, la Fédération des Artisans, soutenue dans sa démarche par la Chambre des Métiers, a saisi le prédit ministre « *d'une résolution afférente, visant l'introduction urgente d'une mesure légale, destinée à couvrir ce genre de risque auprès de l'assurance accident.* »<sup>37</sup>.

En 1966<sup>38</sup>, conscient de la problématique, le législateur est intervenu en raison de la gravité des accidents pouvant survenir dans le cadre des cours techniques et professionnels mais encore dans le cadre des cours généraux accessoires aux prédits cours et des examens afférents à ces cours<sup>39</sup>.

Bien que cette nouvelle disposition ait trouvé écho auprès du Conseil d'État, il en était autrement pour la Chambre de commerce qui n'y voyait qu'une « *solution d'espèce en faveur des seuls enseignants et élèves du technique, lesquels, (...), auraient d'ailleurs la possibilité, en cas d'accident, de se retourner contre qui de droit, sur le pied des articles 1382 et suivants du code civil.* »<sup>40</sup>. Cette considération n'aura, toutefois, pas retenu l'attention du législateur.

Pour des « *raisons d'équité* »<sup>41</sup> et « *compte tenu de l'intensification du trafic routier* »<sup>42</sup>, d'autres activités ont été ajoutées, en 1974, au champ d'application des régimes spéciaux, à moins que les assurés ne soient couverts par une autre disposition légale.

Ainsi, la protection a été étendue :

« *aux activités scolaires, périscolaires, préscolaires et périprescolaires, non visées aux numéros 1° et 2° du présent alinéa. Ces activités comprennent celles des enseignants non encore soumis à l'assurance obligatoire.* »<sup>43</sup>.

<sup>36</sup> Documents parlementaires n° 10 (702) portant modification et complément du Code des assurances sociales et de la loi du 29 août 1951, ayant pour objet la réforme de l'assurance-pension des employés privés, Avis de la Chambre des métiers, page 150.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Cf. *supra* note 14.

<sup>39</sup> L'article 90, point 4), du Code des assurances sociales disposait ce qui suit : « *L'alinéa qui précède sera applicable en cas d'extension de l'assurance conformément à l'article 85, al. 5, n° 1 aux enseignants, auxiliaires et élèves des cours techniques ou professionnels et des cours généraux accessoires à de tels cours, organisés ou agréés par l'État, les communes et les chambres professionnelles. Il sera également applicable à l'assurance des membres et auxiliaires des jurys et des candidats aux examens d'apprentissage, de maîtrise et techniques et aux parties techniques d'examens généraux organisés par l'État ou sous son contrôle.* ».

Les modalités pratiques étaient prévues par le règlement grand-ducal modifié et ensuite abrogé, du 24 juillet 1973 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents en application des articles 85 alinéa 5, 1° et du 90 du code des assurances sociales, Mémorial A n°43 du 28 juillet 1973, page 1026

<https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1973/a43/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1973-a43-fr-pdf.pdf>.

<sup>40</sup> Documents parlementaires n° 10 (702), Avis du Conseil d'État, page 375.

<sup>41</sup> Documents parlementaires n°1760, Commentaire des articles, page 1413 – [3107960\\_pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>42</sup> Documents parlementaires n°1760, Rapport de la Commission des Affaires sociales du 16 janvier 1974, page 1436 [3107960\\_pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>43</sup> Code des assurances sociales, article 90, point 4) – Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 1).

Ces différentes activités agréées par l'État ont été nommément déterminées par le règlement ministériel du 27 mai 1975 agréant un certain nombre d'activités périprescolaires, périscolaires ou périuniversitaires, en vue de l'exécution du règlement grand-ducal du 24 juillet 1973 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents en application des articles 85, alinéa 5, 1° et 90 du code des assurances sociales et du règlement grand-ducal du 30 mai 1974 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents aux activités préscolaires, périprescolaires, scolaires, périscolaires, universitaires et périuniversitaires, Mémorial A n°34 du 20 juin 1975, page 734 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1975/a34/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1975-a34-fr-pdf.pdf>.

Au courant de l'année 1997<sup>44</sup>, le législateur a décidé, non plus de se concentrer uniquement sur les activités effectuées par les assurés, mais de se concentrer sur les assurés eux-mêmes en les visant nommément.

Par ailleurs, il a effectué un regroupement, au point 1) de l'article 90 du Code des assurances sociales, de toutes les activités du monde de l'enseignement qui était scindé en 2 points distincts en 1974 ; à savoir les points 1) et 4) qui couvraient d'une part, les cours techniques et professionnels, y compris les cours généraux y afférents et d'autre part, les activités scolaires, périscolaires, préscolaires et périprescolaires, non comprises au point 1). Partant, les régimes spéciaux des points 1) et 4) ont été regroupés de la manière suivante pour assurer les :

*« écoliers, élèves et étudiants admis à l'enseignement préscolaire, scolaire et universitaire, y compris les activités périprescolaires, périscolaires et périuniversitaires, à définir par règlement grand-ducal ainsi qu'aux chargés de cours, moniteurs et surveillants non assurés au titre de l'article 85 sous 1) ou de l'article 95, alinéa 2; »*<sup>45</sup>.

En sus de cette modification, un nouveau point 2) a été intégré à l'article 90 du Code des assurances sociales protégeant les personnes suivantes :

*« aux personnes non visées sous 1) ci-dessus participant aux cours et examens organisés ou agréés par l'État, les communes et les chambres professionnelles ainsi qu'aux chargés de cours et aux membres ou auxiliaires des jurys afférents; »*<sup>46</sup>.

Après s'être concentré sur les assurés eux-mêmes, le législateur a étendu, une nouvelle fois, le champ d'application des régimes spéciaux pour y intégrer les enfants se trouvant admis à l'éducation précoce par la loi du 28 juillet 2000<sup>47</sup>. Le nouveau point 1) de l'article 90 du Code des assurances sociales était formulé comme suit :

*« aux écoliers, élèves et étudiants admis à l'enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire, y compris les activités périprescolaires, périscolaires et périuniversitaires, à définir par règlement grand-ducal, aux enfants âgés de moins de six ans accueillis dans un organisme agréé en vertu de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ainsi qu'aux chargés de cours, moniteurs et surveillants non assurés au titre de l'article 85 sous 1) ou de l'article 95, alinéa 2; »*<sup>48</sup>.

Au stade du projet de la présente disposition, il avait été question d'intégrer une limite d'âge pour l'indemnisation des enfants fixée à 3 ans. Cette proposition n'a pas été retenue pour éviter toute complication dans la mise œuvre de ladite disposition. Partant, tout enfant, déjà admis à l'enseignement précoce sans avoir atteint l'âge de 3 ans, sera couvert par les régimes spéciaux de l'assurance accident<sup>49</sup>.

De surcroît, les enfants âgés de moins de 6 ans se trouvant dans des foyers de jour agréés sont également protégés contre le risque d'accident.

À ce sujet, il est opportun de souligner que le Conseil d'État avait, dans son avis complémentaire, émis des *« observations d'ordre général au sujet de l'évolution de l'assurance accident scolaire, (...) l'on constate que la plupart de ces activités nouvellement assurées n'ont plus qu'un lien ténu avec l'enseignement proprement dit. S'il peut paraître légitime d'assurer contre le risque d'accident, aux frais de l'État, des activités telles que les séjours dans un internat, une garderie ou un centre d'accueil même non conventionné, ou encore celles développées*

<sup>44</sup> Cf. *supra* note 15.

<sup>45</sup> Code des assurances sociales, article 90, point 1) – Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 1).

<sup>46</sup> Code des assurances sociales, article 90, point 2) – Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 2).

<sup>47</sup> Loi du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et modifiant a) le Code des assurances sociales, b) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État, c) la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, Mémorial A n°70 du 8 août 2000, page 1404 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2000/a70/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2000-a70-fr-pdf.pdf>.

<sup>48</sup> Les activités visées à l'article 90, point 1) du Code des assurances sociales sont définies par le règlement grand-ducal du 23 février 2001 concernant l'assurance accident dans le cadre de l'enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire, Mémorial A n°65 du 31 mai 2001, page 1280 – [A - N° 65 / 31 mai 2001 \(public.lu\)](https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2001/a65/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2001-a65-fr-pdf.pdf).

Ce règlement grand-ducal a été abrogé par le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 concernant l'assurance accident dans le cadre de l'enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire qui est toujours en vigueur. Il définit les notions suivantes : enseignement précoce, préscolaire, scolaire et universitaire ; activités périprescolaires, périscolaires et périuniversitaires, Mémorial A n°245 du 28 décembre 2010, page 4084 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2010/a245/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2010-a245-fr-pdf.pdf>.

<sup>49</sup> Pour plus d'informations à ce sujet : cf. documents parlementaires n°4605, Texte amendé et coordonné du projet de loi, arrêté par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale du 26 juin 2000, pages 3 et 4 – [3061047 \\_pdf \(chd.lu\)](https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2000/a4605/fr/pdf/3061047.pdf).

notamment par la Société de la Croix—Rouge Luxembourgeoise, la question se pose toutefois pourquoi exclure de la même couverture les activités de nature identique se déroulant au foyer familial des jeunes. (...)»<sup>50</sup>. À noter que ses observations sont restées au stade d'observation.

Finalement en 2010<sup>51</sup>, une dernière modification est intervenue quant aux cours et examens suivis par les personnes ne tombant pas dans l'enseignement. En effet, les participants auxdits cours et examens ne sont assurés que si ces cours et examens interviennent dans le cadre de la formation continue. Cette précision constitue un garde-fou évitant une « *dérive de l'assurance accident* »<sup>52</sup>.

Il convient de remarquer que l'évolution du point 1) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale n'a pas manqué de soulever des questionnements des différentes instances du processus législatif. Certains de ces questionnements seront analysés plus en détails dans la troisième partie de ce cahier juridique<sup>53</sup>.

## 2. Candidats admis au stage préparant à l'obtention de l'attestation pour faire des remplacements dans l'enseignement

Certains agents de l'État sont tenus d'accomplir, pour une durée de quatre semaines, un stage préparant à l'obtention de l'attestation à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental conformément au règlement grand-ducal modifié du 28 mai 2009 fixant les conditions et modalités pour l'obtention de cette attestation<sup>54</sup>.

Par la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant, entre autres, création d'un institut de formation de l'éducation nationale<sup>55</sup>, la question de la protection de ces candidats, pouvant être victimes d'accident lors du pré-dit stage de quatre semaines, a été réglée au point 15), de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

N'étant ni des « *étudiants effectuant un stage dans le cadre de leurs études, couverts en vertu de l'article 91, 1) et de son règlement grand-ducal d'application du 17 décembre 2010, ni de chargés de cours couverts en vertu de l'article 91, 2)* »<sup>56</sup>, le risque d'accident aurait dû, en principe, être couvert par le régime général<sup>57</sup>. Il convient de préciser qu'en raison du caractère bref de la période de stage, les candidats sont dispensés du paiement des cotisations en matière d'assurance maladie et d'assurance pension<sup>58</sup>.

À cet égard, il importe de préciser que l'Inspection générale de la sécurité sociale s'était interrogée sur l'intention du législateur de déroger ou non au régime général de l'assurance accident dans la mesure où le stage réalisé en l'espèce intervenait dans un contexte professionnel et non plus dans un contexte pédagogique<sup>59</sup>.

Dans le rapport de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 13 juillet 2015, aucune réponse n'a été apportée à cette question mais il semblerait que la modification de l'article sous analyse était

<sup>50</sup> Documents parlementaires n°4605, Avis complémentaire du Conseil d'État du 7 juillet 2000, page 3 – [3061018\\_pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>51</sup> Cf. *supra* note 34.

<sup>52</sup> Documents parlementaires n°5899, Commentaire des articles, page 61 – [5899-0.indd \(chd.lu\)](#).

<sup>53</sup> Cf. *infra*, Partie III : Proactivité législative : la limite à ne pas franchir.

<sup>54</sup> Règlement grand-ducal du 28 mai 2009 fixant les conditions et modalités pour l'obtention de l'attestation habilitant à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental, Mémorial A n°132 du 12 juin 2009, page 1878 – [A - N° 132 / 12 juin 2009 \(public.lu\)](#).

<sup>55</sup> Loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale et modifiant 1) la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation c) l'institution d'un Conseil scientifique, 2) la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques, 3) la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, 4) la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, 5) la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance, 6) la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, 7) la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, 8) le Code de la sécurité sociale, et abrogeant la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant la fonction de candidat dans les carrières enseignantes de l'enseignement postprimaire, Mémorial A n°166 du 28 août 2015, page 3910 – [A - N° 166 / 28 août 2015 \(public.lu\)](#).

<sup>56</sup> Documents parlementaires n°6773, Avis de l'inspection générale de la Sécurité sociale du 16 janvier 2015 – [145039.pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>57</sup> Article 85, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale : « *Sont assurées obligatoirement sans les conditions applicables aux personnes visées au numéro 1) de l'alinéa du présent article les personnes exerçant au Grand-Duché de Luxembourg (...) ou celles effectuant un stage rémunéré ou non sans être assurées au titre de l'article 91.* ».

<sup>58</sup> Cf. *supra* note 56.

<sup>59</sup> Cf. *supra* note 56.

motivée par des considérations pratiques<sup>60</sup>. En effet, le maintien des concernés dans le régime général aurait imposé « *un énorme déploiement administratif avec environ 350 demandes d'entrée et de sortie annuelles.* »<sup>61</sup> considérant la courte durée du stage.

Dès lors, le législateur a fait le choix d'assurer ces personnes contre le risque d'accident du travail en ajoutant un régime spécial au point 15) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

En 2018, ce point 15) a été complété pour s'appliquer également aux candidats effectuant ce stage « *dans les centres, instituts et services de l'Éducation différenciée.* »<sup>62</sup>.

### 3. Représentation nationale des parents d'élèves

Par la loi du 18 juillet 2013 concernant, notamment, l'enseignement fondamental<sup>63</sup>, la Fédération des Associations de Parents d'élèves (ci-après : « FAPEL ») a été intégrée au point 14) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale<sup>64</sup>.

La FAPEL, reconnue par le ministre du ressort, « *a pour mission d'être à l'écoute de tous les parents d'élèves pour toutes les questions se rattachant à l'éducation et à l'instruction des élèves, ainsi que de représenter les parents d'élèves auprès des partenaires scolaires et autorités nationales.* »<sup>65</sup>.

Ne s'agissant pas de personnes exerçant une activité à titre bénévole, telles que les activités spécifiquement délimitées au point 9) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale, ni de personnes exerçant une activité professionnelle couverte par le régime général de l'assurance accident, les membres de la FAPEL n'étaient point couverts par l'assurance accident en cas d'accident<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Documents parlementaires n°6773, Rapport de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 13 juillet 2015, page 30 – [147158.pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Loi du 22 juin 2018 portant modification 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves ; 5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale ; 6° de la loi du 29 juin 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2. de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3. de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un « Centre de Gestion Informatique de l'Éducation » ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 4. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 5. de la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 6. de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 7. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 8. de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale, Journal officiel, Mémorial A n°518 du 26 juin 2018 – [Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg \(public.lu\)](#).

<sup>63</sup> Loi du 18 juillet 2013 concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental et modifiant: 1. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental; 2. la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental; 3. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État; 4. la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique; 5. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée; 6. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue; 7. la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État; 8. le Code de la sécurité sociale; 9. la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS), Mémorial A n°139 du 29 juillet 2013 – [A - N° 139 / 29 juillet 2013 \(public.lu\)](#).

<sup>64</sup> En 2013, l'article 91, point 14, du Code de la Sécurité sociale disposait ce qui suit : « *les membres de la Fédération des Associations des Parents d'Élèves et de ses associations-membres, à savoir les associations de parents d'élèves de l'école fondamentale et les associations de parents d'élèves de l'enseignement postprimaire, participant à une réunion ou une activité organisée par la fédération ou une de ses associations-membres, les représentants des parents d'élèves de l'enseignement fondamental intervenant au niveau d'une école de l'enseignement fondamental, d'une commission scolaire communale ou de la commission scolaire nationale conformément aux dispositions de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, les membres des comités des parents d'élèves intervenant auprès des lycées conformément aux dispositions de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques.* ».

<sup>65</sup> Documents parlementaires n°6390, Amendements adoptés par la Commission de l'Éducation nationale et la Formation professionnelle du 21 mars 2013, page 25 – [121036.pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>66</sup> *Ibid.*

À force de revendications de la FAPEL, la Commission de l'Éducation nationale et la Formation professionnelle a, par voie d'amendements parlementaires, jugé urgent de régler cette question.

Au vu de l'intérêt général caractérisant les activités de la FAPEL, le législateur a fait le choix de les intégrer dans les régimes spéciaux de l'assurance accident dans un nouveau point 14) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale incluant ainsi tant les membres de la FAPEL et ses associations-membres que les représentants des parents d'élèves participant aux réunions, commissions et activités organisées par la FAPEL ou ses associations-membres.

En 2018<sup>67</sup>, les parents d'élèves se sont vus reconnaître un véritable rôle de partenaire dans l'éducation des enfants en qualité de « *représentation nationale des parents* » entraînant la modification du point 14) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale tout en cantonnant uniquement la couverture du risque d'accident dans le cadre de certaines réunions spécifiquement visées par le prédit point<sup>68</sup>.

## B. Intervention dans le domaine social, public et politique

### 1. Personnes intervenant dans le cadre du dialogue social

Par la Loi du 30 mars 1966<sup>69</sup>, les régimes spéciaux de l'assurance accident sont complétés par une catégorie supplémentaire de personnes insérée au point 5) de l'article 90 du Code des assurances sociales, à savoir les :

*« délégués des différentes branches professionnelles participant aux séances des chambres professionnelles, des organes des institutions de sécurité sociale et des juridictions sociales ou jouissant d'un congé syndical accordé en vertu des dispositions légales ou réglementaires afférentes, lorsque ces délégués exercent une profession salariée. ».*

À l'époque, il importait au Conseil d'État que ce nouveau point s'applique indistinctement aux délégués représentant les salariés, les ouvriers ainsi que le patronat pourvu qu'ils exercent une activité salariée<sup>70</sup>.

À noter que cette dernière condition de l'exercice d'une activité salariée a été supprimée par la Loi du 17 novembre 1997<sup>71</sup> permettant ainsi, sous l'impulsion de la Section industrielle de l'Association d'assurance contre les accidents<sup>72</sup>, aux délégués bénéficiaires d'une pension d'être assurés contre le risque accident, sans que leur « *statut socioprofessionnel* »<sup>73</sup> n'interfère.

Jugeant le champ d'application du point 5) de l'article 90 du Codes des assurances sociales « *trop restrictif et désuet* »<sup>74</sup>, le législateur est intervenu par la loi du 12 mai 2010 portant réforme de l'assurance accident<sup>75</sup> pour d'une part, étoffer l'étendue des bénéficiaires et d'autre part, soustraire le congé syndical des régimes spéciaux, cette notion n'étant pas consacrée par le Code du Travail.

---

<sup>67</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant création d'une représentation nationale des parents et modification 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail ; 4° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 5° de la loi modifiée du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation, Journal officiel, Mémorial A n°855 du 20 septembre 2018 – [Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg \(public.lu\)](#).

<sup>68</sup> Aujourd'hui, l'article 91, point 14, du Code de la Sécurité sociale dispose que « *les représentants des parents d'élèves participant à une réunion d'une association de parents d'élèves de l'école fondamentale ou de l'enseignement secondaire, ainsi qu'à une réunion dans le cadre de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, dans le cadre de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ou dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant création d'une représentation nationale des parents ;* ».

<sup>69</sup> Cf. *supra* note 14.

<sup>70</sup> Documents parlementaires n° 58 (702) portant modification et complément du Code des assurances sociales et de la loi du 29 août 1951, ayant pour objet la réforme de l'assurance-pension des employés privés, Avis du Conseil d'État, page 573.

<sup>71</sup> Cf. *supra* note 15.

<sup>72</sup> Documents parlementaires n°4185, Avis du comité directeur de l'association d'assurance contre les accidents, Section industrielle, page 5 – [3022937 pdf \(chd.lu\)](#)

<sup>73</sup> Documents parlementaires n°4185, Première série d'amendements gouvernementaux du 8 octobre 1996, page 10 – [3022937 pdf \(chd.lu\)](#)

<sup>74</sup> Cf. *supra* note 52.

<sup>75</sup> Cf. *supra* note 34.

Sont ainsi protégées contre le risque d'accident les délégués suivants, en sus de ceux initialement protégés depuis 1966 ; les délégués :

« du Conseil arbitral de la sécurité sociale, du Conseil supérieur de la sécurité sociale, du Tribunal du travail, du Conseil économique et social, du Comité de coordination tripartite, de l'Office national de conciliation ou participant à des réunions de toute autre instance du dialogue social créée par une disposition légale ou réglementaire, à condition qu'ils ne soient pas assurés à un autre titre. »<sup>76</sup>.

Bien que ce nouveau point 3) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale réponde, en partie, à un besoin d'élargissement du cercle des bénéficiaires, tel qu'exprimé par le Conseil économique et social dans son avis du 2 octobre 2001<sup>77</sup> sollicité en 1992 dans le cadre de la réforme de l'assurance accident, la présente modification n'a pas remporté les suffrages escomptés.

En effet, la Chambre des salariés<sup>78</sup> avait insisté sur le fait que ce point ne concernait que les activités liées au dialogue social alors qu'il aurait pu s'étendre encore à d'autres activités<sup>79</sup>.

À l'occasion de ces discussions relatives à l'extension des régimes spéciaux de l'assurance accident aux prédicts délégués, le Conseil d'État s'était, quant à lui, interrogé sur l'opportunité du « maintien de cette multiplicité de régimes spéciaux »<sup>80</sup> étant à charge de l'État et proposait, somme toute, « de transférer au régime général toutes les catégories d'assurés qui englobent des personnes indemnisées pour l'activité qu'elles exercent »<sup>81</sup> en réduisant ainsi la charge financière incombant à l'État.

La Commission juridique avait, par le biais de son rapport<sup>82</sup>, choisi de ne pas suivre la proposition du Conseil d'État au motif qu'elle ne tenait « pas compte du fait que le régime général est un régime professionnel qui présuppose une rémunération de l'assuré, rémunération servant d'assiette cotisable pour la détermination des cotisations. Or, les activités visées par les régimes spéciaux de l'article 91 sont essentiellement des activités sporadiques rémunérées de façon diversifiée et pour lesquelles il n'est donc pas possible de déterminer un revenu cotisable, ce dernier présupposant un revenu mensuel régulier. »<sup>83</sup>.

Au-delà de cette question, les chambres professionnelles se sont insurgées contre le retrait du congé syndical de la protection du risque d'accident sous les régimes spéciaux.

En premier, lieu, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'y est, en effet, opposée en soulignant que, contrairement au secteur privé qui ne consacre pas légalement le congé syndical, le secteur public dispose d'un article particulier<sup>84</sup> le consacrant dans sa loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

---

<sup>76</sup> L'article 91, point 3), du Code de la Sécurité sociale dispose ce qui suit: « les délégués des différentes branches professionnelles participant aux séances des chambres professionnelles, des organes des institutions de sécurité sociale, du Conseil arbitral de la sécurité sociale, du Conseil supérieur de la sécurité sociale, du Tribunal du travail, du Conseil économique et social, du Comité de coordination tripartite, de l'Office national de conciliation ou participant à des réunions de toute autre instance du dialogue social créée par une disposition légale ou réglementaire, à condition qu'ils ne soient pas assurés à un autre titre ; ».

<sup>77</sup> Avis Conseil Économique et Social du 2 octobre 2001, page 12 - Réforme de l'assurance accidents - 2001 (public.lu).

<sup>78</sup> Documents parlementaires n°5899, Avis de la Chambre des salariés du 19 février 2009, pages 3 et 4 – 5899-3.indd (chd.lu)

<sup>79</sup> *Ibid.*, page 4 : « Notre chambre demande cependant de ne pas oublier d'autres organismes consultatifs comme les divers conseils supérieurs qui existent dans les domaines de l'éducation, de l'aménagement du territoire, du développement durable, de l'inclusion sociale ... Pour ce qui est de l'engagement syndical en général, la Chambre des salariés demande que toutes les activités que des militants syndicaux accomplissent pour leur organisation soient couvertes dans le cadre des régimes spéciaux de l'assurance accident. ».

<sup>80</sup> Documents parlementaires n°5899, Avis du Conseil d'État du 14 juillet 2009, page 5 – 5899-6.indd (chd.lu).

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Documents parlementaires n°5899, Rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale du 15 avril 2010, pages 14 et 15 – 5899-9.indd (chd.lu)

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Le congé syndical anciennement appelé : « congé pour activité syndicale ou politique ».

Il y a lieu de préciser que depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2018 introduisant, notamment, le compte épargne-temps dans la Fonction publique<sup>85</sup>, la problématique ne se pose plus dans la mesure où le congé syndical est considéré comme étant du temps de travail et de ce fait, couvert par le régime général.

En second lieu, la Chambre des salariés n'a également pas manqué de marquer son mécontentement quant au fait que les personnes « *jouissant d'un mandat syndical et participant à des réunions de diverses institutions et organisations où les syndicats sont représentés* »<sup>86</sup> ne soient toujours pas intégrés aux régimes spéciaux de l'assurance accident.

Malgré les développements qui précèdent, l'article 91, point 3), du Code de la sécurité sociale n'a plus connu aucune modification depuis sa publication en 2010 et la protection se limite aux personnes y énumérées.

## 2. Personnes disposant d'un mandat politique ou public

Un nouveau groupe de personnes est venu rejoindre les régimes spéciaux de l'assurance accident, à l'article 90, point 9) du Code des assurances sociales<sup>87</sup>, de par la loi du 22 décembre 1989 modifiant, entre autres, différentes dispositions en matière de sécurité sociale<sup>88</sup>. Selon ce point, les régimes spéciaux étaient étendus :

*« aux membres de la Chambre des Députés, aux représentants luxembourgeois à l'Assemblée des Communautés Européennes, aux membres du Conseil d'État, aux bourgmestres, échevins et membres du Conseil communal, aux membres des organes des établissements publics communaux et des syndicats des communes, aux membres des commissions consultatives instituées auprès des communes ainsi qu'aux personnes appelées en vertu d'une disposition légale par l'État et les communes à participer à l'exercice d'un service public ; ».*

Lors des discussions intervenues dans l'élaboration de la loi susmentionnée, les comités directeurs réunis de l'Office des assurances sociales ont porté leur attention notamment sur le fait qu'une telle extension engendrerait une difficulté de mise en pratique en raison de l'imprécision de certaines nouvelles catégories de personne telles que les « *membres des organes des établissements publics communaux et des syndicats des communes* » ou encore les « *personnes appelées en vertu d'une disposition légale par l'État et les communes à participer à l'exercice d'un service public* »<sup>89</sup>.

De surcroît, ils ont sollicité la renonciation à l'intégration de la dernière catégorie de personnes précitée au motif qu'un risque de conflit pourrait survenir entre le régime d'indemnisation de l'assurance accident et celui institué par la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques<sup>90</sup>. Les comités directeurs se sont interrogés sur la primauté d'un texte ou de l'autre en cas d'application simultanée ainsi que sur l'étendue de l'indemnisation prévue par ces derniers.

Il semblerait, toutefois, que les inquiétudes et les questions soulevées par les comités directeurs n'aient trouvé écho auprès du législateur de l'époque qui a décidé de protéger les personnes précitées.

---

<sup>85</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique et modification : 1<sup>o</sup> du Code du travail ; et 2<sup>o</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, Journal officiel, Mémorial A n° 681 du 16 août 2018 - [Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg \(public.lu\)](https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1991/a12/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1991-a12-fr-pdf.pdf).

<sup>86</sup> Cf. *supra* note 78. La notion de « *mandat social* » vise les « *mandataires non rémunérés des syndicats* ».

<sup>87</sup> Actuellement : article 91, point 8), du Code de la Sécurité sociale.

L'article 90, point 9) du Code des assurances sociales avait pour règlement d'exécution le règlement grand-ducal, abrogé, du 6 mars 1991 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents en exécution de l'article 90, alinéa 3, points 9<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup> du code des assurances sociales, Mémorial A n°12 du 7 mars 1991, page 167 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1991/a12/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1991-a12-fr-pdf.pdf>.

<sup>88</sup> Loi du 22 décembre 1989 ayant pour objet la coordination des régimes de pension et la modification de différentes dispositions en matière de sécurité sociale, Mémorial A n°86 du 29 décembre 1989, page 1704 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1989/a86/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1989-a86-fr-pdf.pdf>.

<sup>89</sup> Documents parlementaires n°3331, Avis des comités directeurs réunis de l'Office des assurances sociales, page 34 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/04/0c/3125516.pdf>.

<sup>90</sup> Loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, Mémorial A n°51 du 26 septembre 1988, page 1000 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1988/a51/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1988-a51-fr-pdf.pdf>.

## C. Activités et actions désintéressées

### 1. Actions de secours et de sauvetage

Par la loi du 10 août 1983 portant complément de l'article 90 du Code des assurances sociales<sup>91</sup>, le législateur a porté son attention sur les sapeurs-pompiers volontaires, les bénévoles de la protection civile tant dans le cadre d'actions de secours et de sauvetage que dans le cadre des exercices théoriques et pratiques en lien direct avec ces activités ainsi que sur les particuliers apportant spontanément leur aide aux personnes ou aux biens d'un tiers exposés à un danger<sup>92</sup>.

La protection des personnes réalisant des actions de secours et de sauvetage contre le risque d'accident n'est pas une question nouvelle en 1983. À cet égard, le rapport de la Commission des Affaires sociales au projet de loi n°2607<sup>93</sup> indique que les différents Ministres de l'Intérieur ont défendu, pendant une vingtaine d'années, la protection des sapeurs-pompiers « *par analogie aux dispositions retenues dans le code des assurances sociales pour les travailleurs salariés* »<sup>94</sup>.

Avant cette intervention législative de 1983, « *l'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires et des bénévoles de la protection civile ne constituait pas un droit, mais une faveur. Les critères n'en étaient pas fixes, mais variaient en fonction des besoins, d'une part, et des crédits budgétaires, d'autre part.* »<sup>95</sup>.

Il était indispensable de créer un cadre légal fixe indemnisant les « *personnes qui, au mépris de leur intérêt personnel, se dépensent, sans contrepartie matérielle aucune, pour venir en aide aux tiers se trouvant dans une situation en péril ou pour protéger les biens appartenant des tiers et exposés à une menace ou à un danger imminent.* »<sup>96</sup> malgré l'opposition persistante, à l'époque, de l'Association d'assurance contre les accidents en ces termes :

« *L'association d'assurance contre les accidents s'est toujours opposée à cette extension, sous prétexte que l'assurance accidents est organisée sous forme d'assurance mutuelle entre les chefs des entreprises soumises à la loi, que la Fédération des sapeurs-pompiers ne répond pas à la définition du chef d'entreprise et qu'elle ne verse pas une prime d'assurance calculée d'après les dispositions applicables aux autres entreprises.* »<sup>97</sup>.

Bien qu'ayant marqué leur accord avec la disposition projetée et sa motivation, le Conseil d'État<sup>98</sup> ainsi que l'Inspection générale de la sécurité sociale<sup>99</sup> ont soulevé respectivement des problématiques de fond quant à une potentielle incompatibilité entre cette loi et celle relative à la responsabilité civile de l'État et ses collectivités publiques et quant à la multiplication des catégories de personnes entrant dans le champ d'application des régimes spéciaux.

Ces deux préoccupations seront traitées plus en détails dans la troisième partie du présent cahier juridique<sup>100</sup>.

<sup>91</sup> Loi du 10 août 1983 portant complément de l'article 90 du Code des assurances sociales, Mémorial A n°67 du 29 août 1983, page 1455 - [A - N° 67 / 29 août 1983 \(public.lu\)](#).

<sup>92</sup> L'article 90, point 5), du Code des assurances sociales prescrit les activités soumises aux régimes spéciaux de l'assurance accident dans les termes suivants :

« *Aux actions de secours et de sauvetage apportées à la personne ou aux biens d'un tiers en péril, aux exercices théoriques et pratiques se rapportant directement à ces actions, pour autant que ces activités se situent dans le cadre d'une association ou d'un corps poursuivant habituellement et bénévolement de tels objectifs ainsi qu'à l'action de secours et de sauvetage apportée spontanément par un particulier à la personne ou aux biens d'un tiers exposé à un péril imminent sur le territoire du Grand-Duché.* ».

Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 4).

<sup>93</sup> Documents parlementaires n°2607 – Rapport de la Commission des Affaires sociales du 27 juin 1983, page 3 – [3061818\\_pdf \(chd.lu\)](#).

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Documents parlementaires n°2607 – Exposé des motifs, page 2 – [3075581\\_pdf \(chd.lu\)](#)

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Cf. supra* note 93.

<sup>98</sup> Documents parlementaires n°2607 – Avis du Conseil d'État du 8 février 1983 – page 1 – [3061818\\_pdf \(chd.lu\)](#)

<sup>99</sup> Documents parlementaires n°2607 – Avis de l'Inspection générale de la Sécurité sociale du 15 octobre 1982, page 2 – [3061818\\_pdf \(chd.lu\)](#)

<sup>100</sup> *Cf. supra* note 53.

Compte tenu de l'urgence d'offrir une protection à ces personnes exerçant une activité d'intérêt général, les discussions sur ces points n'ont pas été approfondies par le législateur et la solution d'une protection contre les accidents de cette catégorie de personnes suivant les régimes spéciaux a été retenue.

Après son entrée en vigueur, le point 4)<sup>101</sup> de l'article 90 du Code des assurances sociales a uniquement fait l'objet d'une modification textuelle mineure par la loi du 17 novembre 1997<sup>102</sup>. Son fondement et son utilité n'ont plus été remis en cause.

## 2. Activités bénévoles au profit des services sociaux

Une nouvelle activité est venue agrandir, en 1989<sup>103</sup>, le cercle des bénéficiaires des régimes spéciaux de l'assurance accident, à savoir les personnes exerçant des activités :

« à titre bénévole au profit de services sociaux agréés par l'État »<sup>104</sup>, que sont « les services bénéficiant d'un conventionnement de la part des pouvoirs publics. »<sup>105</sup>.

Bien que cette formulation n'ait trouvé l'assentiment des comités directeurs réunis de l'Office des assurances sociales<sup>106</sup> en raison de son vaste libellé, cette dernière a, toutefois, été publiée telle quelle.

Un règlement grand-ducal du 6 mars 1991<sup>107</sup>, aujourd'hui abrogé, est venu apporter une précision quant à la notion d'agrément, tantôt obtenu par un arrêté conjoint des ministres de la Sécurité sociale et des Finances, tantôt obtenu automatiquement lorsque les services sociaux étaient conventionnés ou relevaient directement de la compétence de l'État<sup>108</sup>.

En 1999, l'article 90, point 9), du Code assurances sociales a été étoffé par une nouvelle catégorie de bénévoles opérant dans le milieu de la médiation<sup>109</sup> suite à une modification du Code d'instruction criminelle introduisant la médiation pénale<sup>110</sup>. Sur son initiative, le Conseil d'État a jugé opportun de protéger les auteurs d'une infraction, non-condamnés, contre le risque d'accident lorsque ces derniers ont répondu favorablement au médiateur pénal en travaillant « volontairement et bénévolement pendant un certain temps au profit d'une œuvre de bienfaisance (a.s.b.l.) d'un service dépendant de l'État ou d'une administration communale. »<sup>111</sup>.

Jugée trop restrictive, la Commission juridique a amendé la proposition du Conseil d'État, pour l'étendre à tous « travaux volontaires et bénévoles suite à une médiation »<sup>112</sup>.

---

<sup>101</sup> Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 5).

<sup>102</sup> Cf. *supra* note 15.

<sup>103</sup> Cf. *supra* note 88.

<sup>104</sup> Code des assurances sociales, article 90, point 9) – Actuellement, Code de la sécurité sociale, article 91, point 9).

<sup>105</sup> Documents parlementaires n°3331, Commentaires des articles, page 37 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/21/2f/3012719.pdf>.

<sup>106</sup> Documents parlementaires n°3331, Avis des comités directeurs réunis de l'Office des assurances sociales, page 34 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/04/0c/3125516.pdf>.

<sup>107</sup> Règlement grand-ducal abrogé du 6 mars 1991 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents en exécution de l'article 90, alinéa 3, points 9° et 10° du code des assurances sociales, Mémorial A n°12 du 7 mars 1991, page 167 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1991/a12/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1991-a12-fr-pdf.pdf>.

<sup>108</sup> *Ibid*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>109</sup> Code des assurances sociales, article 90, point 9) : « aux personnes exerçant une activité à titre bénévole au profit de services sociaux agréés par l'État ainsi qu'aux personnes exerçant une activité bénévole dans le cadre d'une médiation. »

<sup>110</sup> Loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales, Mémorial A n°67 du 11 juin 1999, page 1440 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1999/a67/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1999-a67-fr-pdf.pdf>.

<sup>111</sup> Documents parlementaires n°4532, Avis du Conseil d'État du 9 février 1999, page 4 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/16/30/3122608.pdf>.

<sup>112</sup> Documents parlementaires n°4532, Rapport de la Commission juridique du 23 mars 1999, page 3 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/3b/14/3088084.pdf>

Pendant plus de dix années, l'article 90, point 9), du Code des assurances sociales n'avait plus connu d'évolution. En 2010, à l'heure de la grande réforme de l'assurance accident, ce point a fait l'objet d'une refonte suite à la déclaration gouvernementale intervenue en date du 4 août 2004 exprimée dans les termes suivants :

*« le Gouvernement examinera sur base de l'avis afférent du Conseil économique et social les adaptations à apporter sur la législation de l'assurance contre les accidents. Par ailleurs, il se propose à étendre le bénéfice de l'assurance contre les accidents au bénévolat. (...)»<sup>113</sup>.*

Initialement, le projet d'article intégrait dans les régimes spéciaux les activités bénévoles au profit de services sociaux agréés par l'État ainsi que celles à déterminer par règlement grand-ducal.

Outre le fait que le bénévolat ne soit aucunement défini, le Conseil d'État n'avait d'autre choix que d'émettre une opposition formelle en raison de cette relégation de la fixation des conditions quant à la qualité ou non d'activité bénévole au pouvoir exécutif dans une matière, pourtant, réservée à la loi conformément à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution<sup>114</sup>.

Considérant cette opposition formelle, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a décidé d'inclure dans le champ d'application des régimes spéciaux *« toutes les personnes qui à titre bénévole, c'est-à-dire gratuitement, effectuent un travail d'utilité publique dans des organismes qui disposent du statut de service social agréé par l'État »*<sup>115 116</sup>. L'amendement parlementaire a ainsi précisé le cadre légal dans lequel l'activité bénévole doit être exercée pour entrer dans le champ d'application personnel de l'article 91 du Code de la sécurité sociale, à savoir des activités au profit des organismes disposant d'un agrément ministériel en application des dispositions de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique<sup>117</sup>.

Cet amendement prenait, effectivement, en compte l'argumentation gouvernementale qui plaidait pour une extension des régimes spéciaux bien délimitée en matière de bénévolat en raison de son importance dans le pays. Le Gouvernement craignait, en ce sens, qu'une extension supplémentaire ne revienne *« à étendre la couverture aux activités les plus diverses de la vie privée puisqu'on ne saurait l'étendre arbitrairement à un domaine sans le faire pour un autre. Le Gouvernement fait valoir qu'on se rapprocherait ainsi d'un système d'assurance accident généralisé couvrant non plus seulement principalement la sphère professionnelle, mais aussi largement la sphère privée, actuellement couverte par les assurances privées. »*<sup>118</sup>.

La circonscription claire des activités bénévoles au profit uniquement des organismes disposant d'un agrément délivré par les différents ministres en fonction de leurs compétences respectives constitue un gage de qualité et délimite, de ce fait, strictement les activités présentant un intérêt général couvertes par le point 9) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale<sup>119</sup>.

## D. Bénéficiaires de mesures spécifiques

Entre 1987 et 2017, le législateur a inclus dans les régimes spéciaux de l'assurance accident cinq autres catégories de personnes qui ne disposent pas du statut de travailleur et de ce fait, qui ne sont pas couvertes par le régime général mais qui bénéficient de mesures spécifiques d'une part, par la durée limitée de l'activité (quelques semaines ou quelques mois) et d'autre part, par l'activité exercée (stage, mesure d'activation, ...).

À ce titre, certaines personnes, bénéficiaires de certaines mesures, perçoivent une allocation ou une indemnité qui ne correspond pas, pour autant, à une rémunération continue.

---

<sup>113</sup> Cf. *supra* note 6.

<sup>114</sup> Cf. *supra* note 80.

<sup>115</sup> Cf. *supra* note 82.

<sup>116</sup> Code de la sécurité sociale, article 91, point 9).

<sup>117</sup> Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, Mémorial A n°82 du 24 septembre 1998, page 1600 – [A - N° 82 / 24 septembre 1998 \(public.lu\)](#).

<sup>118</sup> Cf. *supra* note 82.

<sup>119</sup> L'article 91, point 9) du Code de la sécurité sociale assure les personnes suivantes du risque d'accident : *« les personnes qui exercent à titre bénévole une activité dans les domaines social, socio-éducatif, médico-social ou thérapeutique au profit d'un organisme agréé par l'État conformément aux dispositions de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique; »*.

Ne pouvant être incluses dans le régime général, elles ont été placées sous la protection des régimes spéciaux de l'assurance accident :

- Dès 1987<sup>120</sup>, deux catégories de personnes étaient couvertes par les régimes spéciaux aux points 6) et 8) de l'article 90 du Code des assurances sociales, repris aux points 5) et 7) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale, à savoir, les bénéficiaires :
  - ➔ d'une mesure d'activation<sup>121</sup> prenant la forme soit d'« *activités de stabilisation sociale ou de préparation* »<sup>122</sup>, soit d'une « *affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'État, des communes, des établissements publics, (...)* »<sup>123</sup>. Ils bénéficient d'une « *allocation d'activation* »<sup>124</sup> « *soumise aux charges sociales généralement prévues en matière de salaires* »<sup>125</sup> ;
  - ➔ les bénéficiaires d'une mesure d'insertion professionnelle ordonnée à l'article L.523-1 du Code du travail<sup>126</sup> ;
- En 2010, le législateur ajoutait plusieurs nouvelles catégories aux points 12) et 13) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale, à savoir :
  - ➔ les bénéficiaires « *d'une indemnité de chômage complet se présentant auprès de l'Administration de l'emploi, à un entretien d'embauche ou à une mesure active en faveur de l'emploi proposés par les services de l'Administration de l'emploi ou remplissant toute autre obligation résultant de l'article L. 521-9 du Code du travail* »<sup>127</sup>, ces derniers n'étant que partiellement protégés par le régime général<sup>128</sup> ;
  - ➔ les personnes handicapées<sup>129</sup> suivant « *une formation professionnelle dans un centre de propédeutique professionnelle privé* »<sup>130</sup> à « *l'instar des personnes poursuivant une formation dans une filière classique, technique ou professionnelle ou dans une structure de l'éducation différenciée.* »<sup>131</sup>.
- En 2017, « les jeunes participant aux activités de préparation à la vie active organisées par le Service national de la jeunesse (...) »<sup>132</sup> étaient ajoutés au point 16) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

<sup>120</sup> Loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse d'invalidité, et de survie, Mémorial A n°60 du 28 juillet 1987, page 1102 – [A - N° 60 / 28 juillet 1987 \(public.lu\)](#).

<sup>121</sup> Loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et portant modification 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ; 4° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 5° de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 6° de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, Journal officiel, Mémorial A n°630 du 30 juillet 2018 – [Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg \(public.lu\)](#)

En 1987, la terminologie était différente : les personnes bénéficiaient d'une mise au travail telle que prévue par la loi abrogée du 26 juillet 1986 portant, entre autres, création du droit à un revenu minimum garanti.

<sup>122</sup> *Ibid.*, article 17 (1).

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup> (1), b).

<sup>125</sup> *Ibid.*, article 18 (1).

<sup>126</sup> L'article L.523-1 du Code du travail doit être lu, à l'époque du texte originaire de la loi du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse d'invalidité, et de survie comme étant l'« *article 33 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1) création d'un fonds pour l'emploi; 2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet* »

<sup>127</sup> Cf. *supra* note 34.

<sup>128</sup> Cf. *supra* note 52. En effet, l'article 92, alinéa 2, a) du Code des assurances sociales ne couvrait que l'accident de trajet lors de la présentation auprès de l'Agence pour le développement de l'emploi. Depuis 2010, cet article a été fondamentalement modifié.

<sup>129</sup> Loi du 17 décembre 2010 portant introduction d'un taux de cotisation unique dans l'assurance accident et modifiant:

1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 18 avril 2008 concernant le renouvellement du soutien au développement rural, Mémorial A n°245 du 28 décembre 2010, page 4076 –

<https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/2010/a245/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-2010-a245-fr-pdf.pdf>.

<sup>130</sup> Documents parlementaires n°6177 – Exposé des motifs, page 2 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/027/910/092069.pdf>

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Loi du 22 juin 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue ; 2. de la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 3. de la loi du 16 mars 2007 portant 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue ; 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ; 6. de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ; 7. de la loi du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les

Compte tenu de la courte durée de ces activités, le législateur ainsi que le Conseil d'État<sup>133</sup> ont considéré qu'il était difficile d'imposer aux employeurs, qui n'en retirent aucun bénéfice, une affiliation des jeunes au régime général de l'assurance accident.

## E. Personnes visées par des décisions judiciaires

Par la loi du 27 juillet 1987<sup>134</sup>, le législateur a élargi le champ d'application personnel des régimes spéciaux pour y inclure, au point 7) de l'article 90 du Code des assurances sociales<sup>135</sup> plusieurs catégories de personnes visées par des mesures judiciaires suivantes provenant de plusieurs horizons :

- le jeune tenu « d'accomplir une prestation éducative ou philanthropique en rapport avec son âge et ses ressources »<sup>136</sup> ;
- « le prévenu sous le régime de la suspension probatoire ou le condamné sous celui du sursis probatoire » devant exécuter « certains travaux dans l'intérêt de la communauté selon les modalités à fixer par le procureur général d'État »<sup>137</sup> ;
- les personnes visées par des mesures intervenant dans l'exercice du pouvoir de grâce.

Le cercle des personnes visées par ces mesures les assignant, principalement, à des travaux d'intérêt général n'a cessé de s'accroître entre 1995 et 2010.

Ainsi, l'extension des régimes spéciaux à ces catégories de personnes figurant au point 6) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale peut être résumée comme suit :

- en 1995<sup>138</sup>, la protection de l'assurance accident est étendue aux prévenus dont « *le délit ne comporte pas une peine privative de liberté supérieure à six mois* »<sup>139</sup>. Par l'introduction de la possibilité d'être condamné à des travaux d'intérêt général, le législateur a voulu loger à la même enseigne ces prévenus que les trois premières catégories de personnes précitées apparues en 1987.

Bien que cette modification ait été entérinée, l'Inspection générale de la sécurité sociale n'a pas manqué de s'interroger sur « *l'opportunité des multiples extensions de l'assurance accident à des situations qui n'ont plus aucun lien avec l'idée initiale d'une responsabilité d'un employeur pour fait de travail.* »<sup>140</sup>.

Elle va encore plus loin dans sa réflexion en se demandant s'il ne fallait pas « *s'orienter dans le sens d'une assurance volontaire à souscrire pour toutes les situations où, pour une raison ou une autre, on veut placer la victime d'un accident dans une situation financière (favorable) identique à celle d'une victime d'un accident de travail.* »<sup>141</sup>. Ses remarques à l'égard d'une extension continue des régimes spéciaux de l'assurance accident n'ont été relevées ni par le Conseil d'État, ni par les députés ;

- en 1997, le champ d'application des régimes spéciaux a été étendu « *aux détenus occupés pour le compte de l'administration pénitentiaire* »<sup>142</sup> ;

---

élèves ; 8. du Code de la Sécurité sociale, Journal officiel, Mémorial A n°602 du 29 juin 2017 – [Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg \(public.lu\)](http://www.journal-officiel.lu).

<sup>133</sup> Documents parlementaires n°7079, Avis du Conseil d'État du 24 janvier 2017, page 3 – <https://wdocs-public.chd.lu/docs/exped/0001/021/2210.pdf>.

<sup>134</sup> Cf. *supra* note 120.

<sup>135</sup> Actuellement : Code de la sécurité sociale, article 91, point 6).

<sup>136</sup> Cette mesure est ordonnée conformément à l'ancien article 13 alinéa 3 sous b) de la loi du 12 novembre 1971 relative à la protection de la jeunesse qui a été abrogée par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. L'article 13 alinéa 3 sous b) de la loi du 12 novembre 1971 est désormais à lire comme étant l'article 1, alinéa 3 sous b) de la loi du 10 août 1992.

<sup>137</sup> Code de procédure pénale, article 633-7 sous 6 (anciennement : Code d'instruction criminelle).

<sup>138</sup> Loi du 20 juin 1995 portant modification de l'indemnisation en espèces des salariés en matière d'assurance accident agricole et forestière ainsi que de certaines dispositions en matière d'assurance accident industrielle concernant principalement le financement, Mémorial A n°52 du 30 juin 1995, page 1370 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/memorial/1995/a52/fr/pdf/eli-etat-leg-memorial-1995-a52-fr-pdf.pdf>.

<sup>139</sup> Code pénal, article 22.

<sup>140</sup> Documents parlementaires n°3965, Avis de l'Inspection générale de la Sécurité sociale du 5 octobre 1994, page 2 – <https://wdocs-public.chd.lu/docs/archive/35/3d/3120509.pdf>.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Cf. *supra* note 15.

- en 2010<sup>143</sup>, sont finalement protégés au titre de l'assurance accident, les retenus occupés pour le compte du Centre de rétention, sous l'impulsion du Conseil d'État<sup>144</sup> jugeant cet ajout utile.

La question de l'intégration ou non des détenus dans le régime de l'assurance accident a fait couler beaucoup d'encre dès l'élaboration de la Loi du 5 avril 1902.

La Section centrale défendait « *une position sociale* »<sup>145</sup> favorisant ainsi le bénéfice de l'assurance accident aux détenus au motif, entre autres, que ces derniers « *n'ont pas même théoriquement la faculté de refuser de travailler dans le milieu où ils sont occupés par l'administration* »<sup>146</sup>. Le Conseil d'État se plaçait, pour sa part, sur « *un terrain strictement juridique* »<sup>147</sup> où l'exclusion du champ d'application personnel de l'assurance accident se justifiait, notamment, par le fait que les détenus « *ne travaillant pas librement, n'ont pas passé avec l'Administration un contrat de louage, elles [ces personnes] n'ont pas le caractère d'ouvriers et sont exclues en conséquence de l'application de la loi* »<sup>148</sup>.

La question avait, toutefois, été évoquée une nouvelle fois dans le cadre de l'élaboration du Code des assurances sociales, en 1925, pour finalement ne pas être retenue en raison de son manque d'ampleur à l'échelle nationale<sup>149</sup>, contrairement à l'Allemagne qui s'était dotée, dès le 30 juin 1900, d'une loi spéciale concernant l'indemnisation en cas d'accident du travail des prisonniers<sup>150</sup>.

Les détenus resteront ainsi exclus<sup>151</sup> du champ d'application de l'assurance accident jusqu'à l'intervention du législateur en 1954, « *conformément aux précédents de l'Étranger* »<sup>152</sup> et ce malgré l'opposition des comités directeurs de l'Association d'assurance contre les accidents et de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité<sup>153</sup> faisant valoir, à l'époque, que l'assurance des détenus ne correspondait pas aux bases fondatrices de l'assurance accident telles qu'instituées par l'article 121 du Code des assurances sociales, à savoir, une « *assurance mutuelle entre les chefs des entreprises* »<sup>154</sup>.

À compter de 1954<sup>155</sup>, les détenus ont été protégés du risque d'accident pouvant survenir dans l'enceinte de l'établissement pénitentiaire, sans toutefois, percevoir les prestations dues pendant toute la durée de la détention<sup>156</sup>.

Par la Loi du 17 novembre 1997<sup>157</sup>, cette question a définitivement été tranchée en incluant les détenus dans les régimes spéciaux de l'assurance accident. À ce jour, l'article 91, point 6), du Code de la sécurité sociale reprend les différentes catégories de personnes précitées.

## F. Application subsidiaire au personnel engagé auprès d'une représentation diplomatique, économique ou touristique à l'étranger

Dans le contexte du régime d'engagement du personnel travaillant au sein des représentations diplomatiques, économiques ou touristiques luxembourgeoises se trouvant à l'étranger, la question de la couverture sociale de ce personnel est survenue.

---

<sup>143</sup> Cf. *supra* note 34.

<sup>144</sup> Cf. *supra* note 80, page 5.

<sup>145</sup> N. KERSCHEN, « Aux origines des assurances sociales luxembourgeoises – Analyse de la documentation parlementaire relative à l'assurance obligatoire contre les maladies et à l'assurance obligatoire contre les accidents (1987-1902) », *Bulletin luxembourgeois des questions sociales*, Luxembourg, 2001, vol.10, page 91 — [https://www.aloss.lu/fileadmin/file/aloss/Documents/BLQS/BLQS\\_10.pdf#pageMode=bookmarks](https://www.aloss.lu/fileadmin/file/aloss/Documents/BLQS/BLQS_10.pdf#pageMode=bookmarks)

<sup>146</sup> Documents parlementaires n°20, Rapport de la Section centrale, page 275.

<sup>147</sup> Cf. *supra* note 145.

<sup>148</sup> Documents parlementaires, n°24, Avis du Conseil d'État du 27 juillet 1900, page 323.

<sup>149</sup> Documents parlementaires n°6, Avis du Conseil d'État, page 129.

<sup>150</sup> Gesetz betr. die Unfallfürsorge für Gefangene. vom 30. Juni 1900.

<sup>151</sup> Cf. *supra* note 8, article 95.

<sup>152</sup> Documents parlementaires n°58 (445), Commentaire des articles, page 804.

<sup>153</sup> Cf. *supra* note 29, page 851.

<sup>154</sup> Cf. *supra* note 8, article 121.

<sup>155</sup> Cf. *supra* note 28.

<sup>156</sup> Cf. *supra* note 8, article 95, tel que modifiée par la loi du 24 avril 1954 (cf. *supra* note 28).

<sup>157</sup> Cf. *supra* note 15.

En effet, le personnel diplomatique travaillant à l'étranger se trouve dans une situation ambiguë dans la mesure où des « *instruments internationaux en matière de sécurité sociale comportent des solutions spécifiques.* »<sup>158</sup>.

Il peut alors arriver que certaines personnes du personnel diplomatique bénéficient par le jeu de ces instruments internationaux d'une couverture de sécurité sociale à l'étranger alors que d'autres personnes pourraient ne pas être couvertes d'une telle couverture de sécurité sociale.

Dans ces circonstances, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a proposé et adopté en matière d'assurance maladie, assurance accident et assurance pension, des amendements visant à protéger les membres du personnel diplomatique qui ne bénéficieraient pas d'une couverture de sécurité sociale à l'étranger en les assurant par le biais des dispositions du Code de la sécurité sociale<sup>159</sup>.

Ainsi, par la loi du 28 juillet 2000, le champ d'application des régimes spéciaux compte parmi l'article 90, point 11) du Code des assurances sociales, remplacés par l'article 91, point 11), du Code de la sécurité sociale, les agents des représentations diplomatiques, économiques ou touristiques, dès lors qu'ils ne bénéficient pas d'une autre couverture sociale<sup>160</sup>.

## G. Admission de certains accidents de trajet aux régimes spéciaux de l'assurance accident

Par la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant, notamment, pour objet la coordination des régimes légaux de pension<sup>161</sup>, les personnes victimes d'accident de trajet tel que prévu à l'article 92, alinéa 2, point c) du Code des assurances sociales sont protégées par les régimes spéciaux de l'assurance accident conformément au point 10) de l'article 90 du Code des assurances sociales.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est opportun de retracer brièvement l'évolution de l'article 92, alinéa 2, point c) du Code des assurances sociales.

Initialement, en 1989, le législateur considérait les accidents de trajet intervenus dans le cadre des examens effectués par le Contrôle médical de la sécurité sociale<sup>162</sup> comme des faits du travail tombant ainsi dans le champ d'application matériel de la définition de l'« *accident professionnel* »<sup>163</sup>.

Quelques années plus tard, par la loi modifiée du 28 juillet 2000<sup>164</sup>, le champ d'application matériel de l'accident professionnel, déterminé à l'article 92, alinéa 2, point c) du Code des assurances sociales, a également été étendu aux déplacements des assurés auprès de la Cellule d'évaluation et d'orientation dans le cadre des évaluations en relation avec l'assurance dépendance.

Lors de l'élaboration de la loi modifiée du 28 juillet 2000, la proposition d'élargissement de l'article 92, alinéa 2, point c) du Code des assurances sociales a bien été accueillie et n'a posé aucune difficulté.

Cependant, le Conseil d'État a saisi l'occasion de proposer une modification de l'article 90 du même Code pour y insérer un nouveau point 10) en interpellant l'État de savoir s'il ne devait pas supporter la survenance de tels accidents de trajet<sup>165</sup> ; jusqu'alors relevant exclusivement du champ d'application du régime général de l'assurance accident.

L'appel du Conseil d'État a été entendu par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale qui a proposé un amendement parlementaire visant à protéger les assurés victimes d'un accident de trajet au sens de l'article 92, alinéa 2, point c) du Code des assurances sociales.

---

<sup>158</sup> Documents parlementaires n°4605, Rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale du 10 juillet 2000, page 12 – <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/2a/39/3062457.pdf>.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> *Cf. supra* note 47.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> *Cf. supra* note 88.

<sup>163</sup> Termes utilisés dès l'entrée en vigueur du Code des assurances sociales.

<sup>164</sup> *Cf. supra* note 47.

<sup>165</sup> Documents parlementaires n°4605, Avis du Conseil d'État du 15 février 2000, page 4 – [Conseil d'État \(chd.lu\)](https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/2a/39/3062457.pdf).

En outre, il convient de préciser que, par la loi du 23 décembre 2005 portant, entre autres, modification de l'article 92 du Code des assurances sociales<sup>166</sup>, la protection intervenant dans le cadre de l'évaluation faite par la Cellule d'évaluation et d'orientation a été étendue à la tierce personne qui accompagne la personne dépendante.

La réforme de l'assurance accident intervenue en 2010<sup>167</sup> a précisé de manière plus lisible la portée du régime spécial de l'assurance accident institué par le point 10) de l'article 90 du Code des assurances sociales, devenu le point 10) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale. En effet, la protection précitée interviendra :

« dans le cadre des examens par le Contrôle médical de la sécurité sociale ou l'Administration d'évaluation et de contrôle de l'assurance dépendance en vertu des articles 421 et 385, l'assuré ou la personne dépendante ainsi que la tierce personne qui l'accompagne en raison de son état de santé; ».

## H. Reprise progressive du travail

Une dernière catégorie de personnes a été ajoutée aux régimes spéciaux de l'assurance accident par la loi modifiée du 10 août 2018 modifiant notamment le Code de la sécurité sociale en matière de reprise progressive de travail<sup>168</sup> suivant les termes de l'article 14bis du Code de la sécurité sociale<sup>169</sup>.

Dans ce contexte particulier, il importait au législateur de « sécuriser »<sup>170</sup> les personnes malades désirant réintégrer leur poste de travail « après une période prolongée de maladie pour autant que son [leur] état de santé puisse en bénéficier. »<sup>171</sup>.

Il est indiqué dans l'exposé des motifs du projet de loi n°7311, qu'avant cette modification législative, la présence sur le lieu de travail d'un salarié en mi-temps thérapeutique était à la charge de l'employeur ; alors qu'à compter de son entrée en vigueur, « La mesure proposée entraînerait donc un transfert de la charge patronale vers la Caisse nationale de santé »<sup>172</sup>. En effet, pendant la reprise progressive de travail, le bénéficiaire continuera de percevoir l'indemnité pécuniaire de maladie tout en étant assimilé, au regard du droit du travail, à un salarié se trouvant en incapacité de travail.

Tenant compte de cette assimilation à un salarié se trouvant en incapacité de travail, le bénéficiaire de la reprise progressive de travail ne se trouve plus dans une relation de travail classique ne lui permettant plus d'être protégé par le régime général. Partant, dans un souci de solidarité envers ces personnes désireuses de retrouver progressivement leur travail, il importait de les protéger contre le risque d'accident, tout comme pour les bénéficiaires de mesures spécifiques en faveur de l'emploi<sup>173</sup>, en les intégrant dans les régimes spéciaux de l'assurance accident et plus particulièrement au point 17) de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

<sup>166</sup> Loi du 23 décembre 2005 modifiant 1. différentes dispositions du Code des assurances sociales en matière d'assurance dépendance 2. les articles 12, 92 et 97 du Code des assurances sociales 3. la loi du 25 juillet 2005 modifiant 1) le Code des assurances sociales; 2) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois; 3) la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension 4. la loi du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension, Mémorial A n°215 du 28 décembre 2005, page 3370 – [A - N° 215 / 28 décembre 2005 \(public.lu\)](#).

<sup>167</sup> Cf. *supra* note 34.

<sup>168</sup> Loi du 10 août 2018 modifiant 1. le Code du travail ; et 2. le Code de la sécurité sociale en matière de maintien du contrat de travail et de reprise progressive du travail en cas d'incapacité prolongée, Journal officiel, Mémorial A n°703 du 21 août 2018 – <https://data.legilux.public.lu/filestore/eli/etat/leg/loi/2018/08/10/a703/jo/fr/pdfa/eli-etat-leg-loi-2018-08-10-a703-jo-fr-pdf.pdf>.

<sup>169</sup> Code de la Sécurité sociale, article 14bis : « Le bénéfice de la reprise progressive du travail pour raisons thérapeutiques est subordonné à la condition que l'assuré ait été en incapacité de travail pendant au moins un mois sur les trois mois précédant sa demande.

*La reprise progressive du travail pour raisons thérapeutiques est accordée par une décision préalable de la Caisse nationale de santé prise sur base d'un avis motivé du Contrôle médical de la sécurité sociale. ».*

<sup>170</sup> Documents parlementaires n°7311 – Exposé des motifs, page 3 - <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0010/171/21716.pdf>

<sup>171</sup> *Ibid.*, pages 2 et 3.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> Cf. *supra* Partie II, point D) : Bénéficiaires de mesures spécifiques.

### III. PROACTIVITÉ LÉGISLATIVE : LA LIMITE À NE PAS FRANCHIR

La recherche historique ci-dessus révèle la consécration d'un véritable régime spécial d'assurance accident à charge de l'État, développé au fil du temps à côté du régime général.

Néanmoins, les divers élargissements du champ d'application personnel retracés ci-avant démontrent que ce régime spécial de l'assurance accident n'est pas sans soulever des questions de fond.

En dehors même de ce régime spécial, l'assurance accident revêt, de par son champ d'application personnel et matériel, un caractère particulier par rapport au système d'assurance privée et de la responsabilité civile de droit commun.

Cette spécificité est expliquée par les différents intervenants dans le processus législatif, qu'ils s'agissent des chambres professionnelles, du Conseil d'État ou encore de l'Inspection générale de la sécurité sociale, qui se révèlent être des fervents défenseurs de l'assurance accident. Au travers de leurs interventions, il est aisé de constater qu'ils rendent attentif aux spécificités de l'assurance accident basée sur la relation entre l'employeur et son personnel.

Dès 1966, la Chambre de commerce<sup>174</sup> met en garde contre l'intégration d'une nouvelle catégorie de personnes aux régimes spéciaux de l'assurance accident. Pour rappel, cette loi introduisait, pour la première fois, une catégorie d'un nouveau genre dans les régimes spéciaux : le corps enseignant et les élèves participants à des cours techniques et professionnels et aux examens y afférents.

En raison de la complexité de la thématique, la Chambre de commerce n'a pas souhaité se prononcer définitivement sur la question de l'extension du champ d'application personnel des régimes spéciaux mais elle a, tout de même, donné à considérer que les principaux intéressés auraient pu être protégés et indemnisés par d'autres lois qui leur auraient été applicables<sup>175</sup> dans un but de ne point « faire de l'assurance accident légale une solution passe-partout pour n'importe quel genre de risque, d'autant plus que celle-ci enlève le plus souvent à ses prétendus bénéficiaires le moyen de faire valoir plus utilement leur droits sous forme d'action civile. »<sup>176</sup>.

Dans le même sens, le Conseil d'État résumait la critique émise par la Chambre de commerce de la manière suivante :

*« La chambre de commerce critique la réforme préconisée en faisant valoir qu'il s'agit d'une solution d'espèce en faveur des seuls enseignants et élèves du technique, lesquels, contrairement aux dires des auteurs du projet, auraient d'ailleurs la possibilité, en cas d'accident, de se retourner contre qui de droit, sur le pied des articles 1382 et suivants du code civil. »*<sup>177</sup>.

Le Conseil d'État faisait, quant à lui, remarqué qu'une « solution d'ensemble »<sup>178</sup> était difficilement imaginable.

Bien que le raisonnement de la Chambre de commerce n'ait été retenu par le législateur, il importe de préciser que les victimes d'accidents survenus dans le cadre de l'article 91 du Code de la sécurité sociale n'ont point la possibilité d'introduire une action devant les juridictions civiles visant à obtenir une double indemnisation. Cette immunité existe depuis l'entrée en vigueur du Code des assurances sociales, en son article 115. Cet article connaîtra une évolution, qui n'est pas le sujet du présent cahier juridique, pour finalement être inséré à l'article 135 du Code de la sécurité sociale disposant ce qui suit :

*« Les assurés et leurs ayants droit ne peuvent, en raison de l'accident ou de la maladie professionnelle, agir judiciairement en dommages intérêts contre leur employeur ou la personne pour compte de laquelle ils exercent une activité, ni dans le cas d'un travail connexe ou d'un travail non connexe exercé en même temps et sur le même lieu, contre tout autre employeur ou tout autre assuré, à moins qu'un jugement pénal n'ait déclaré les défendeurs coupables d'avoir provoqué intentionnellement l'accident ou la maladie professionnelle. Dans ce cas, les assurés et ayants droit ne peuvent agir que pour le montant des dommages qui n'est pas couvert par la présente assurance, sans qu'il y ait lieu à la responsabilité des maîtres et commettants et des artisans telle qu'elle est prévue par l'article 1384 du Code civil. »*

<sup>174</sup> Cf. *Supra* note 14.

<sup>175</sup> Cf. *Supra* note 1.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> Cf. *supra* note 40.

<sup>178</sup> *Ibid.*

En outre, dans les hypothèses où la responsabilité de droit commun est admise, l'Association d'assurance accident est subrogée dans les droits de l'assuré conformément à l'article 139 du Code de la sécurité sociale<sup>179</sup>.

Au-delà de cette responsabilité civile de droit commun, la responsabilité étatique instituée par la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques<sup>180</sup> a également été invoquée et discutée, notamment, lors de l'intégration des personnes agissant de manière désintéressée dans les conditions de la loi du 10 août 1983<sup>181</sup>.

S'agissant des termes introduits par la loi du 10 août 1983, les régimes spéciaux de l'assurance accident comprennent à l'article 91, point 4), du Code de la sécurité sociale :

*« les personnes participant aux actions de secours et de sauvetage apportées à la personne ou aux biens d'un tiers en péril, aux exercices théoriques et pratiques se rapportant directement à ces actions, pour autant que ces activités se situent dans le cadre d'une association ou d'un corps poursuivant habituellement et bénévolement de tels objectifs ainsi qu'à l'action de secours et de sauvetage apportée spontanément par un particulier à la personne ou aux biens d'un tiers exposé à un péril imminent sur le territoire du Grand-Duché; »*

Tout en admettant le bien-fondé de cette disposition, le Conseil d'État<sup>182</sup> a soulevé le risque d'une potentielle incompatibilité entre cette loi et celle relative à la responsabilité civile de l'État et ses collectivités publiques<sup>183</sup> dont l'article 2 institue le mécanisme de responsabilité de l'État dans les conditions suivantes :

*« L'État et les autres personnes morales de droit public sont tenus, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de réparer le dommage résultant du fait qu'une personne, agissant soit spontanément, soit à la suite d'une sollicitation ou d'une réquisition, a collaboré, d'une manière désintéressée, à un service public, à condition qu'en cas de collaboration spontanée, celle-ci ait été commandée par une urgente nécessité.*

*L'État et les autres personnes morales de droit public ne peuvent pas s'exonérer en établissant que le dommage est dû au fait d'un tiers, sans préjudice du droit d'exercer un recours contre ce tiers. ».*

Le Conseil d'État pointait, en effet, du doigt le fait que l'obligation d'indemnisation de l'État était plus importante (dédommagement moral en sus) que celle pouvant intervenir dans le cadre des régimes spéciaux de l'assurance accident. Pour répondre à la crainte du Conseil d'État, la Commission des Affaires sociales a conclu qu'il n'y avait pas d'incompatibilité entre les deux lois précitées au motif que<sup>184</sup> :

- d'une part, les sapeurs-pompiers volontaires et les bénévoles de la protection civile *« ne collaborent pas occasionnellement mais habituellement à un service public »*<sup>185</sup> et, dès lors, ne tombent pas dans le champ d'application de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 ;
- d'autre part, les particuliers qui portent secours spontanément conserveront la possibilité d'agir en responsabilité civile de l'État pour obtenir, outre l'indemnisation des régimes spéciaux, une indemnisation complémentaire conformément à la loi précitée dès lors que ces dispositions seront plus favorables.

Depuis cette clarification, la question n'a plus été évoquée à la Chambre des Députés en raison du fait que les catégories de bénéficiaires qui ont suivi n'impliquaient plus la question de la responsabilité civile de l'État. Par ailleurs, au vu du nombre d'illustration pratique très limité, voire inexistant, la question reste théorique.

<sup>179</sup> Code de la sécurité sociale, article 139 :

*« Les tiers non visés par les articles 135 et 136 ainsi que les personnes visées par l'article 138 sont responsables conformément aux principes de droit commun.*

*Toutefois, les droits du créancier de l'indemnité passent à l'Association d'assurance accident jusqu'à concurrence de ses prestations et pour autant qu'ils concernent des éléments de préjudice indemnisés par cette association.*

*Pour l'exercice de ce recours, les indemnités versées sous forme de mensualités sont converties en capitaux à l'aide de facteurs de capitalisation à déterminer par règlement grand-ducal).*

*Au cas où l'assuré a touché l'indemnité due par le tiers responsable nonobstant les dispositions qui précèdent, les prestations non encore payées sont compensées avec cette indemnité dans la mesure où elles concernent es mêmes éléments de préjudice. »*

<sup>180</sup> Cf. supra note 90.

<sup>181</sup> Cf. supra Partie II, point C) sous 1) : Action de secours et de sauvetage.

<sup>182</sup> Cf. supra note 98, page 1.

<sup>183</sup> Cf. supra note 90.

<sup>184</sup> Cf. supra note 93.

<sup>185</sup> Ibid.

Outre ces considérations juridiques de responsabilité étatique, une autre préoccupation, et non pas des moindres, a été mise en avant tant par le Conseil d'État<sup>186</sup> que par l'Inspection générale de la sécurité sociale<sup>187</sup>. Il est ici question de l'ouverture progressive mais continue<sup>188</sup> des régimes spéciaux au profit de nouvelles personnes et de ce fait le risque d'éloignement de plus en plus présent du fondement de l'assurance accident.

Dans le cadre de l'élaboration de la loi du 10 août 1983<sup>189</sup>, l'Inspection générale de la sécurité sociale a détaillé l'objet de cette préoccupation pouvant, à un moment donné, dépasser la raison d'être de l'assurance accident de la manière suivante :

*« Il convient de noter que l'association d'assurance contre les accidents a le caractère d'une mutuelle des employeurs constituée en vue de couvrir le risque professionnel. Or depuis quelque temps on prend l'habitude d'y vouloir assurer différentes catégories pour lesquelles l'aspect professionnel fait totalement défaut (étudiants, sportifs et actuellement sapeurs-pompiers et volontaires de la protection civile/ si l'on continue dans cette voie on change le caractère de l'assurance et l'on peut se demander si l'on ne doit pas envisager une solution où, à l'instar de ce qui se fait en Suisse par l'intermédiaire de la « Schweizerische Unfallsversicherungsanstalt (SUVA), on assurera tous les accidents, y compris les accidents privés. »<sup>190</sup>.*

Il importe de citer l'entièreté du passage de l'avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale pour garder à l'esprit que le risque lié à toute activité ne peut être assuré par l'assurance accident. En effet, de nombreuses demandes de tous horizons sont présentées pour pouvoir prétendre à une intégration de nouvelles personnes dans la couverture des régimes spéciaux.

À cet égard, les auteurs du projet de la Loi du 17 novembre 1997<sup>191</sup>, avaient mis en évidence les caractéristiques de chaque type d'accident pouvant survenir :

*« En principe, l'assurance accident ne couvre que les activités professionnelles et, à charge de l'État, celles présentant un intérêt général, telles que les activités scolaires, les actions de secours, les mises au travail et les mandats publics. En revanche, les accidents survenus pendant les activités de loisir ne sont pas indemnisés par l'assurance accident, mais pris en charge au titre de l'assurance maladie et de l'assurance pension. »<sup>192</sup>.*

Cette dichotomie entre les différents types d'accident démontre les limites du champ d'application, tant personnel que matériel, des régimes de l'assurance accident :

- d'une part, la solidarité professionnelle caractérisée par la couverture du risque de l'accident du travail ;
- d'autre part, l'intérêt général servant de fondement du régime spécial de l'assurance accident.

Il conviendra, ainsi, au législateur de garder en mémoire ces deux principes afin de ne pas franchir la limite qui serait d'élargir le champ d'application de l'assurance publique de telle manière à couvrir finalement celui de l'assurance privée.

<sup>186</sup> Cf. *supra* Partie II, point B) sous 1) : Personnes intervenant dans le cadre du dialogue social.

<sup>187</sup> Cf. *supra* Partie II, point A) sous 2) : Candidats admis au stage préparant à l'obtention de l'attestation pour faire des remplacements dans l'enseignements.

<sup>188</sup> Cette constatation avait également été faite André THILL, Président de l'Office des assurances sociales dans sa chronique « 150 Ans de Politique de Protection Sociales au Luxembourg (1839 – 1989) » :

*« On constatera en assurance-accidents industrielle d'une part une amélioration progressive des prestations et d'autre part une extension très marquée du champ d'application des activités les plus diverses, même non purement professionnelles. » - Questions sociales, Tome 9 (Années 1989-1990), page 78,*

[https://www.aloss.lu/fileadmin/file/aloss/Documents/Questions\\_sociales\\_Tome\\_9\\_1989\\_%C3%A0\\_1990\\_OCR.pdf#pageMode=bookmarks](https://www.aloss.lu/fileadmin/file/aloss/Documents/Questions_sociales_Tome_9_1989_%C3%A0_1990_OCR.pdf#pageMode=bookmarks).

<sup>189</sup> Cf. *supra* note 91.

<sup>190</sup> Cf. *supra* note 99.

<sup>191</sup> Cf. *supra* note 15.

<sup>192</sup> Documents parlementaires n°4185, Exposé des motifs, page 3 – [081578.pdf \(chd.lu\)](#).

---

## CONCLUSION

L'analyse aux points I et II du présent cahier juridique retrace l'évolution de la couverture spéciale de l'assurance accident, permettant à des personnes, victimes d'accident intervenant dans un contexte d'intérêt général, en dehors de toute considération professionnelle, d'entrer dans le champ d'application de l'article 91 du Code de la sécurité sociale.

Bien qu'ils s'agissent de régimes spéciaux, leur application et leur ampleur n'en sont pas moins anodines. En effet, de 1902 à 2022, ils se sont imposés dans le paysage social.

Considérant le retraçage de chaque catégorie de personnes pouvant bénéficier des régimes spéciaux, il appert que l'exercice d'une activité d'intérêt général soit le dénominateur commun.

Tel que discuté au point III, il conviendra de rester vigilant à ce que cette notion d'intérêt général n'amenuise pas la spécificité des régimes spéciaux tel que leur nom l'indique d'une part, par les discussions relatives au régime d'indemnisation qui lui est particulier et d'autre part, par le risque de couvrir le champ d'application personnel de l'assurance privée.

Il appartiendra ainsi au législateur et à tous les intervenants dans le processus législatif d'avoir un regard critique sur toutes les nouvelles demandes d'intégration de personnes au bénéfice de l'article 91 du Code de la sécurité sociale dans le futur et de veiller à ne jamais franchir la limite de l'assurance privée.