



A V I S

du 29 avril 2026

sur

le projet de loi modifiant

- 1° le Code de la sécurité sociale;
- 2° le Code du travail;
- 3° la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité;
- 4° la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale, et
- 5° la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension

Par dépêche du 4 février 2026, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

À côté de maintes adaptations de nature technique ou formelle qui sont apportées par le projet en question à la législation applicable en matière de sécurité sociale, celui-ci vise à supprimer les assesseurs-assurés et les assesseurs-employeurs auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale et à transférer la compétence pour le recouvrement forcé des créances de sécurité sociale du Centre commun de la sécurité sociale vers les institutions concernées.

En ce qui concerne la suppression de la fonction des assesseurs-assurés et des assesseurs-employeurs auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, les auteurs du texte se basent sur deux avis, respectivement de la Cour supérieure de justice et du Conseil d'État, pour justifier cette mesure.

La Cour supérieure de justice s'est prononcée pour la suppression de cette fonction dans son avis du 5 janvier 2024 sur le projet de loi n° 8259, en estimant entre autres que le régime particulier d'une composition avec des magistrats professionnels auxquels sont adjoints des assesseurs-assurés et assesseurs-employeurs issus des organisations patronales et syndicales, ou des membres des professions indépendantes, *« s'avère peu utile, sinon même contreproductif, dans la pratique quotidienne. Face à des magistrats professionnels et un contentieux social européen de plus en plus complexe, l'apport de ces assesseurs est tout relatif. L'obligation d'avoir recours à ces assesseurs implique par ailleurs un important effort d'organisation afin d'assurer leur présence lors des audiences, mais aussi de contrôle afin d'assurer de ne pas convoquer un assesseur ayant siégé dans le cadre des oppositions contre les décisions présidentielles et des recours en réexamen. Cette obligation rend également impossible une refixation contradictoire à l'audience à brève échéance à défaut de connaître les disponibilités des assesseurs respectifs »*.

En outre, les auteurs du texte sous examen sont d'avis que la composition actuelle du Conseil supérieur de la sécurité sociale n'est plus adaptée à notre époque et que la fonction d'assesseur non-magistrat *« n'atteint aujourd'hui plus les objectifs qui lui étaient initialement assignés, tels que la rapidité de résolution des litiges, la compétence de spécialisation, l'économie des frais de justice et la conciliation »*.



Tout comme la Cour supérieure de justice, les auteurs du texte se réfèrent par ailleurs à l'avis n° 51.464 du 25 mars 2016 du Conseil d'État sur le projet de loi n° 6928 pour justifier la suppression des assesseurs non-magistrats, en relevant que celui-ci se serait formellement prononcé en faveur d'une suppression de ces assesseurs en instance d'appel, par analogie avec la solution adoptée pour les juridictions du travail.

La Chambre fait remarquer qu'il ne faut toutefois pas interpréter l'avis du Conseil d'État hors du contexte. En effet, le Conseil d'État s'était bien prononcé pour la suppression des assesseurs non-magistrats, mais uniquement dans l'hypothèse où le Conseil supérieur de la sécurité sociale serait supprimé en tant que juridiction d'appel spéciale en matière de sécurité sociale et le contentieux de la sécurité sociale en instance d'appel serait conféré à la Cour d'appel, qui serait complétée à cet effet par une nouvelle chambre, à l'instar de la solution retenue par le législateur pour les juridictions du travail.

Or, le Conseil supérieur de la sécurité sociale a continué à exister en tant que juridiction d'appel spéciale jusqu'à présent, et il persistera en tant que telle avec le projet de loi sous avis.

Par conséquent, la suppression projetée des assesseurs non-magistrats est effectuée sur la base, non pas d'arguments juridiques pertinents, mais de considérations de pure commodité.

À noter que la Chambre avait elle-même soutenu la proposition présentée en 2013 par le gouvernement de réorganiser le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans l'objectif de transférer le contentieux de la sécurité sociale en instance d'appel à une chambre de la Cour d'appel composée exclusivement de magistrats professionnels (voir à cet égard l'avis n° A-2782 du 3 février 2016 de la Chambre sur le projet de loi n° 6928). Elle a cependant du mal à se rallier à la solution proposée par le texte sous examen, qui supprime les assesseurs non-magistrats auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, tout en maintenant cependant ce dernier comme juridiction spéciale – au lieu d'opter pour la solution retenue en matière de contentieux du droit du travail, telle que proposée par le Conseil d'État et par la Cour supérieure de justice dans leurs avis respectifs susvisés.

Aussi, la Chambre ne partage pas les points de vue exprimés par les auteurs du texte quant à l'utilité des assesseurs non-magistrats. Il apparaît, à la lecture des arguments évoqués au commentaire de l'article 11 du projet sous avis, que ces assesseurs sont essentiellement vus comme un obstacle ennuyeux duquel il faut se débarrasser. Il revient à la Chambre que les délégués et représentants des salariés et agents publics sont d'ailleurs également souvent considérés comme tel auprès d'autres institutions, juridictions, commissions et organes officiels. Cette situation est plus que regrettable, voire inacceptable, mais elle s'inscrit malheureusement dans la tendance actuelle, visible dans la vie de tous les jours, consistant à abandonner le dialogue et à conférer de plus en plus le pouvoir de décision politique et administratif à une élite. Or, les maints

événements inquiétants qui ont actuellement lieu dans le monde entier démontrent nettement que cette façon de faire est vouée à l'échec.

Si la Chambre n'entend nullement remettre en cause la compétence affirmée et nécessaire ainsi que le travail exemplaire des magistrats auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, elle estime néanmoins que les assesseurs non-magistrats peuvent apporter aux magistrats un soutien important et une expertise externe utile qui n'est pas strictement juridique pour la prise de décisions. Parfois, la prise de décisions nécessite une perspective différente, en dehors du cadre juridique rigide.

La Chambre regrette par ailleurs que les chambres professionnelles, qui désignent les assesseurs-assurés et les assesseurs-employeurs, n'aient pas été consultées en amont sur le projet de supprimer ceux-ci, comme le gouvernement l'avait fait pour le projet de réforme du Conseil supérieur de la sécurité sociale qui était initialement prévu en 2013, mais qui n'a pas abouti.

Au vu de toutes ces considérations, la Chambre se montre donc réticente devant la suppression des assesseurs non-magistrats auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous examen. Elle demande soit d'adopter la solution proposée par le Conseil d'État et la Cour supérieure de justice dans leurs avis respectifs sur les projets de lois n^{os} 6928 et 8259, soit, à défaut, de maintenir les assesseurs non-magistrats.

Les autres modifications prévues par le texte sous avis, qui sont essentiellement de nature technique, n'appellent pas de remarques spécifiques de la part de la Chambre.

Au vu des observations qui précèdent concernant la composition du Conseil supérieur de la sécurité sociale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 avril 2026.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH