

N° 8259⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**modifiant, aux fins de déterminer la procédure devant
les juridictions en matière de sécurité sociale,**

- 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 28 juillet 2000 ayant pour objet la coor-
dination des régimes légaux de pension ;**
- 5° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux per-
sonnes handicapées ;**
- 6° 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° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide
sociale**

* * *

AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(5.1.2024)

La Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 25 novembre 2022, a retenu qu' « *en disposant qu'un règlement grand-ducal détermine les délais de recours devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale, au lieu d'en régler le régime et les éléments essentiels les caractérisant alors que les délais de recours à respecter sous peine de forclusion participent au principe constitutionnel d'accès du justiciable au juge et du recours effectif découlant directement du principe fondamental de l'Etat de droit, l'article 455, paragraphe 1, du Code de la sécurité sociale viole le principe de la réserve inscrit à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution* ».

Le projet de loi n° 8259 sous avis a pour objet, suite à l'arrêt précité, d'insérer les dispositions qui règlent les procédures devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale dans le code de la sécurité sociale et d'adapter les renvois en conséquence.

La Cour supérieure de Justice entend aviser cette réforme pour présenter plusieurs observations, modifications et suppressions.

Il importe au préalable de préciser que le Conseil supérieur de la sécurité sociale a été maintenu en tant qu'instance juridictionnelle à travers une loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale, tout en prévoyant que le service de ce Conseil est assuré par des magistrats de la Cour supérieure de Justice, à désigner par l'assemblée générale de celle-ci.

Article 13

Le projet de loi sous avis prévoit la modification de l'article 454 du Code de la sécurité sociale, notamment en le complétant par la prestation de serment, avant d'entrer en fonction, des assesseurs

magistrats non-professionnels auprès du Conseil supérieur de la sécurité sociale. Les auteurs du projet de loi ont donc manifestement pris l'option de conserver ces derniers.

Or, dans le cadre du projet de loi n° 6928 ayant abouti à la loi du 23 juillet 2016 précitée, le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 mars 2016, 's'était formellement prononcé en faveur d'une suppression des assesseurs en instance d'appel, par analogie aussi à la solution retenue par le législateur pour les juridictions du travail. L'appel contre les décisions du tribunal du travail est en effet porté devant une chambre ordinaire de la Cour d'appel sans devoir donner à cette chambre une base légale spécifique.

Le Conseil d'Etat a remarqué que « *si les attributions actuelles du Conseil supérieur de la sécurité sociale sont assumées par une chambre de la Cour d'appel, il est inadmissible de compléter cette chambre par des assesseurs externes qui ne sont pas des juges, membres de la Cour. Le Conseil d'État rappelle les dispositions pertinentes du chapitre VI de la Constitution sur la justice. L'article 87 dispose que „Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice“. La Cour d'appel constituée, aux termes de la loi sur l'organisation judiciaire adoptée en vertu de l'article 87 de la Constitution, une des composantes la Cour supérieure. L'article 90 de la Constitution signifie que la Cour supérieure de justice est composée de conseillers qui „sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice“. Ces conseillers bénéficient de la garantie d'inamovibilité consacrée à l'article 91 de la Constitution. Le système mis en place par la Constitution interdit de faire siéger comme membres de la Cour d'appel, même dans des matières particulières, des juges qui ne sont pas des conseillers au sens de l'article 90. Or, les assesseurs sont nommés par le seul ministre ; aucun critère n'est d'ailleurs prévu pour la nomination.*

Dans ces conditions, le Conseil d'État considère qu'il est contraire aux textes constitutionnels précités d'attribuer la compétence pour connaître „du contentieux du Conseil supérieur de la sécurité sociale“ à une nouvelle chambre de la Cour d'appel qui comporte des membres, assesseur-assuré et assesseur-employeur. Le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle par rapport à la disposition sous examen.

Le Conseil d'État rappelle que les chambres de la Cour d'appel siégeant en matière de droit du travail ne connaissent pas non plus d'assesseurs alors que le tribunal du travail répond à ce régime de composition à l'instar du Conseil arbitral. Le régime particulier d'organisation et de fonctionnement des organismes de sécurité sociale ne doit d'ailleurs pas s'appliquer nécessairement à la composition des juridictions en matière de sécurité sociale.

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition de supprimer les assesseurs, le paragraphe 9 devrait être adapté en omettant toute référence à ces fonctions ainsi que l'article 455 du Code de la sécurité sociale en enlevant les références au le Conseil supérieur de la sécurité sociale et aux assesseurs auprès de cette juridiction particulière ».

Le Conseil d'Etat, bien qu'il ait préconisé l'option ci-dessus décrite, a présenté une deuxième solution consistant à augmenter le nombre des membres de la Cour d'appel par trois magistrats et de prévoir que l'assemblée générale de la Cour supérieure de justice désigne ces magistrats aux fins de siéger à temps plein au Conseil supérieur de la sécurité sociale, permettant de maintenir une composition particulière avec les deux assesseurs magistrats non professionnels.

Pour une raison non autrement explicitée et sans motivation afférente, le Gouvernement avait maintenu le Conseil supérieur de la sécurité sociale en tant que juridiction spéciale fonctionnant, selon les matières, avec des assesseurs-employés et assesseurs-salariés.

La Cour supérieure de Justice déplore que le nouveau projet de loi souhaite maintenir ce régime particulier d'une composition à 5 hérité du passé (aux trois magistrats professionnels issus de la Cour supérieure de Justice sont adjoints (sauf exceptions) des assesseurs assurés et employeurs issus des organisations patronales et syndicales, respectivement des membres des professions indépendantes ; cf actuellement article 454, paragraphes 7, alinéa 2, et 8, alinéas 2 et 3 du Code de la sécurité sociale), lequel 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. L'existence même de ces assesseurs sonne enfin comme un anachronisme, si on compare la

matière de la sécurité sociale à celle du droit du travail, qui connaît les assesseurs professionnels en première instance, mais les ignore depuis des décennies en instance d'appel devant la Cour d'appel.

La Cour supérieure de Justice entend partant proposer, dans l'intérêt aussi d'une meilleure administration de la justice, de supprimer ces fonctions d'assesseurs et d'attribuer le contentieux d'appel en matière de sécurité sociale comme compétence à la Cour d'appel fondée sur la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Article 14 :

Dans l'article 455 3°, le nouvel alinéa 3 est modifié comme suit :

a) Le terme « *greffiers* » est remplacé par le terme « *secrétaires* ».

À l'instar des observations ci-dessus, la loi du 23 juillet 2016 précitée a également maintenu l'article 10 de la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale dont il résulte que le secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale est assuré par des fonctionnaires rattachés au ministère de la sécurité sociale, tout en prévoyant que « *Le président [du CSSS] est le chef du service administratif et il a sous ses ordres le personnel* ». En pratique, ce service administratif n'est pas localisé dans la Cité judiciaire et cette structure se différencie donc de celle des autres chambres de la Cour d'appel, dont le greffe est assuré par des fonctionnaires relevant de l'administration judiciaire qui sont physiquement présents à la Cité judiciaire. Il en résulte des problèmes tant au niveau de l'exercice de l'autorité hiérarchique, qu'au niveau de l'organisation pratique du travail au quotidien.

La Cour supérieure de Justice demande partant aux auteurs du projet de loi de ne pas conserver l'autonomie du secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale avec comme chef de service de cette administration le Président du Conseil supérieur de la sécurité sociale, mais de prévoir un greffe composé de fonctionnaires intégrés au cadre du personnel de l'administration judiciaire. Cet objectif sera aisément atteint en privant le Conseil supérieur de la sécurité sociale de son statut particulier de juridiction à part et en attribuant compétence pour connaître du contentieux de la sécurité sociale à la Cour d'appel.

La modification proposée serait dès lors superflue.

Pour ce qui est de l'article 455 4° qui dispose que « *les règles de procédure civile devant les justices de paix et devant la Cour d'appel sont applicables* », il est proposé de le remplacer par « *les règles de procédure civile devant les juridictions de l'ordre judiciaire sont applicables* ».

Article 16

Concernant la phrase de l'art.456 (1) « *L'appel est formé par simple requête sur papier libre à déposer au siège du Conseil supérieur de la sécurité sociale* », la Cour demande aux auteurs, dans la logique de ce qui précède, de la remplacer par « *L'appel est formé par simple requête sur papier libre à déposer au greffe du Conseil supérieur de la sécurité sociale* ».

Si la Cour supérieure de Justice ne devait pas être suivie dans son avis, il y aurait lieu pour le moins d'écrire que « *L'appel est formé par simple requête sur papier libre à déposer au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale* ». En effet, le siège étant logiquement l'endroit où se tiennent les audiences, partant à la Cité judiciaire, il faut constater qu'il n'y a aucune infrastructure à cet endroit pour prendre réception des requêtes adressées au Conseil supérieur de la sécurité sociale.

Il y a lieu de supprimer sous l'article 456 (4) « *Le président prononce la décision sur le champ. Il peut toutefois remettre le prononcé à une audience ultérieure dont il fixe les jour et heure.* ».

Vu les délibérations à effectuer, l'envergure des affaires à traiter et la dimension souvent européenne des litiges, l'arrêt ne sera pas prononcé sur le champ de sorte qu'il faut lire « *Le président prend l'affaire en délibéré et fixe le jour du prononcé* ». La Cour demande également aux auteurs de supprimer la référence à l'heure, laquelle est superflue alors que les prononcés se font à la fin de l'audience à laquelle le prononcé est fixé.

Article 18

La Cour d'appel rejoint les observations du Conseil d'Etat, émises dans son avis du 24 octobre 2023, quant au parallélisme à prévoir par rapport à l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 2, lettre a), de la loi précitée du 10 août 1991, en ce que les assurés sociaux peuvent se faire représenter par un délégué de

leur organisation professionnelle ou syndicale, leur conjoint ou partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, leurs parents ou alliés en ligne directe ou leurs parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus.

Article 20

La Cour se pose la question quant au principe même d'une élection de domicile en matière de sécurité sociale et, subsidiairement, quant aux modalités d'une telle élection de domicile en l'absence de la moindre précision afférente, notamment quant à la validité de l'élection de domicile en cas de dépôt du mandat par exemple par l'avocat, à l'instar des dispositions de l'article 393bis du Code de procédure pénale prévoyant expressément que toute élection de domicile est valable jusqu'à nouvelle élection de domicile.

Le projet de loi ne comporte pas d'autres observations.

Luxembourg, le 5 janvier 2024.

*Le Président de la
Cour supérieure de Justice,
Thierry HOSCHEIT*