

A-2782/16-5



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale et modification:

- du Code de la sécurité sociale;
- de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire;
- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
- de la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale

Par dépêche du 11 décembre 2015, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet en question, le Conseil supérieur de la sécurité sociale (CSSS) semble connaître des problèmes de fonctionnement, notamment lorsqu'il s'agit de se composer utilement.

En effet, ne fonctionnant pas comme une juridiction permanente, cette institution se compose – outre les assesseurs-assurés et les assesseurs-employeurs – de magistrats n'exerçant leurs fonctions auprès du CSSS qu'à titre accessoire. De plus, il semble, toujours d'après l'exposé des motifs, que *"de moins en moins de magistrats sont disponibles pour siéger au sein du Conseil supérieur de la sécurité sociale à côté de leur fonction principale"*.

À côté de ces problèmes purement organisationnels, les auteurs du texte sous avis font par ailleurs remarquer que le contentieux d'appel en matière de sécurité sociale a connu un développement quantitatif et qualitatif considérable, auquel s'ajoute une diversification des affaires à traiter qui deviennent de plus en plus complexes.

Aussi les auteurs proposent-ils, *"dans un souci de permettre une spécialisation des magistrats et de garantir une évacuation des affaires dans un délai raisonnable"*, de transférer le contentieux d'appel en matière de sécurité sociale à une juridiction permanente.

Par lettre du 17 mai 2013, Madame le Ministre de la Justice d'alors avait déjà consulté la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le sujet en vue de la préparation d'un avant-projet de loi. À l'époque, il avait été proposé de maintenir le Conseil arbitral de la sécurité sociale dans sa forme actuelle en tant que "*juridiction de première instance alors que l'appel serait porté devant une chambre de la Cour d'appel*".

Par ailleurs, la ministre de la Justice de l'époque estimait que "*pour retenir une solution identique à celle qui existe en droit du travail où les assesseurs siègent en première instance à côté du juge de paix alors qu'au niveau de la Cour d'appel il n'y a plus d'assesseurs, on pourrait maintenir la présence des assesseurs au niveau du Conseil arbitral et envisager que dans le cadre de l'appel, seuls les magistrats sont appelés à siéger*".

Or, contrairement à la réforme proposée en 2013, le projet de loi sous avis maintient le Conseil supérieur de la sécurité sociale en tant que juridiction spéciale au sens de l'article 94, alinéa 2, de la Constitution, tout en prévoyant que ses attributions seront exercées par une chambre de la Cour d'appel désignée par la Cour supérieure de justice.

Quant à la composition du CSSS, elle restera identique à celle actuellement prévue (trois magistrats professionnels assistés, dans la majorité des cas, par un assesseur-assuré et un assesseur-employeur).

Le revirement opéré par le projet de loi sous avis est d'autant plus difficile à comprendre que, selon l'exposé des motifs, "*une part importante des litiges portent sur des questions juridiques complexes, très éloignées des simples appréciations du taux de l'incapacité de travail et où se pose fréquemment un problème d'application du droit de l'Union européenne*".

Partant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi les auteurs du texte sous avis se sont éloignés de la solution projetée en 2013.

Examen des articles

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie les paragraphes 7 et 8 de l'article 454 du Code de la sécurité sociale, dispositions définissant actuellement tant la composition que les modalités de nomination et de remplacement des magistrats ainsi que des deux assesseurs.

Le nouveau libellé du paragraphe 7 prévoit donc que les attributions du Conseil supérieur de la sécurité sociale seront dorénavant exercées par une chambre de la Cour d'appel.

Mis à part les observations d'ordre général qui précèdent concernant le maintien du CSSS en tant que juridiction spéciale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'observations particulières à formuler quant à cette disposition.

L'article 1^{er} prévoit en outre d'ajouter un nouveau paragraphe 9 à l'article 454 du Code de la sécurité sociale, déterminant les règles d'indemnisation applicables aux membres des deux juridictions de la sécurité sociale.

Aux termes du commentaire de l'article en question, "*le projet de loi vise à mettre en œuvre la décision du Gouvernement de ne plus recourir à un règlement grand-ducal pour introduire des indemnités spéciales au profit d'agents de l'État et d'appliquer la procédure normale prévue par l'article 23 du statut général des fonctionnaires de l'État et de son règlement d'exécution*".

L'article 23, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État est libellé comme suit:

"Une indemnité spéciale peut être allouée, s'il s'agit d'un service ou d'un travail extraordinaire, justement qualifié et nettement caractérisé comme tel, tant par sa nature que par les conditions dans lesquelles il est fourni, ou si un fonctionnaire est appelé à remplir temporairement des fonctions supérieures en traitement ou à cumuler tout ou partie d'un emploi vacant.

Dans ce dernier cas, le taux de l'indemnité ne pourra excéder au total le chiffre du traitement minimum attaché à l'emploi vacant, lors même que celui-ci serait cumulé concurremment ou successivement par plusieurs fonctionnaires.

De même, si un fonctionnaire est appelé à faire un service ou un travail qu'un autre devrait ou aurait dû faire, il peut en être indemnisé."

Partant, deux procédures d'indemnisation sont proposées dans le nouveau paragraphe 9, visant, d'un côté, *"le magistrat appelé à remplacer le président du Conseil arbitral de la sécurité sociale ainsi que les fonctionnaires ou employés de l'État exerçant la fonction d'assesseur-assuré ou d'assesseur-employeur"*, et, de l'autre, les assesseurs-assurés et les assesseurs-employeurs n'ayant pas la qualité d'agent de l'État.

Ainsi, les fonctionnaires et employés de l'État exerçant la fonction d'assesseur toucheront à l'avenir *"une indemnité spéciale accordée par le Gouvernement en Conseil"*, alors que les assesseurs n'ayant pas la qualité d'agent de l'État continueront d'être indemnisés selon les modalités déterminées par règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de faire remarquer que le magistrat appelé à remplacer le président du Conseil arbitral de la sécurité sociale et les agents de l'État exerçant la fonction d'assesseur-employeur, et partant de représentant de l'État, agissent effectivement en leur qualité de fonctionnaire ou employé de l'État. Par conséquent, les dispositions de l'article 23 du statut général des fonctionnaires de l'État leur sont bien applicables.

Or, les agents de l'État exerçant la fonction d'assesseur-assuré sont nommés sur base d'une liste de candidats présentée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics. On ne saurait donc dire qu'ils exercent la fonction d'assesseur pour le compte de l'État, de sorte que l'octroi d'une indemnité spéciale, telle que prévue à l'article 23 précité, ne semble pas indiqué.

La Chambre estime dès lors que les assesseurs-assurés ayant la qualité d'agent de l'État devraient être indemnisés à l'instar de ce qui est prévu pour les autres assesseurs-assurés.

Ad article 2

L'article 2 apporte diverses adaptations à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et prévoit notamment, aux points 1 et 2, la création de plusieurs postes supplémentaires de magistrat auprès du Parquet de Luxembourg et auprès de la Cour d'appel.

Le renforcement en personnel à la Cour d'appel va de pair avec les dispositions du point 3 de l'article en question, qui modifie les deux premiers paragraphes de l'article 39 de la loi précitée du 7 mars 1980 aux fins d'ajouter le contentieux du CSSS aux attributions de la Cour qui, en outre, comprendra donc dorénavant une chambre supplémentaire.

Malgré cela, il n'est pas prévu de modifier le paragraphe 6 de l'article 39, qui dispose que "*la répartition entre les différentes chambres des affaires civiles, commerciales, correctionnelles ainsi que des affaires de droit du travail, se fait par le président de la Cour supérieure de justice*".

Au vu des modifications apportées au paragraphe 1^{er} du même article et au paragraphe 7 de l'article 454 du Code de la sécurité sociale, à savoir l'ajout du contentieux du CSSS aux attributions de la Cour d'appel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics en déduit que le contentieux en question sera de la compétence exclusive de la nouvelle chambre supplémentaire.

Ad article 3

L'article 3 modifie l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat dans le sens que les assurés sociaux auront la possibilité de se faire représenter ou assister devant les juridictions sociales par des membres de leur famille.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve bien évidemment que la facilité d'accès au CSSS soit ainsi maintenue, voire même renforcée.

De plus, la faculté pour les organismes de sécurité sociale de se faire représenter ou assister par un de leurs agents sera dorénavant explicitement prévue par la loi précitée du 10 août 1991, modifica-

tion qui n'appelle pas d'observation particulière de la part de la Chambre.

Ad article 4

Finalement, l'article 4 procède à l'adaptation de 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.

Il s'agit en l'occurrence d'une modification des dispositions relatives au personnel du CSSS, nécessaire en vue de la réorganisation de cette juridiction telle que proposée dans le projet de loi, et qui n'appelle pas non plus d'observation particulière de la part de la Chambre.

Sous la réserve des remarques qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 février 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF