

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 coordination des régimes légaux de pension ;**
- 5° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes 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 du Conseil d'État

(24 octobre 2023)

Par dépêche du 28 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, du Code de la sécurité sociale, du Code du travail et des lois que la loi en projet tend à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 31 juillet et 8 août 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 2 août 2023 par le Premier ministre, ministre d'État, d'un amendement gouvernemental relatif au projet de loi sous avis.

À l'amendement unique étaient joints un exposé des motifs, un commentaire portant sur l'amendement unique une version coordonnée, par

extraits, du projet de loi sous rubrique tenant compte dudit amendement ainsi qu'une version coordonnée de l'article 404 du Code de la sécurité sociale.

Le présent avis se rapporte au texte coordonné du projet de loi sous avis tel qu'il est issu de l'amendement gouvernemental du 2 août 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 novembre 2022 considérant 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'État de droit, l'article 455, paragraphe 1^{er}, du Code de la sécurité sociale viole le principe de la réserve inscrit à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution¹. »

Le projet de loi sous avis a pour objet 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.

Le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 455 du Code de la sécurité sociale la procédure à suivre devant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale, ainsi que les délais et frais de justice est à abroger par la suite.

En ce qui concerne les modifications envisagées par les auteurs du projet de loi qui sont de nature ponctuelle, le Conseil d'Etat ne procédera pas à un examen des articles dans leur ensemble, mais limitera l'examen des parties d'articles lui soumis pour avis à ces modifications ponctuelles.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 13

Sans observation.

Article 14

Points 1^o à 3^o

Sans observation.

Point 4^o

Le point sous examen vise à compléter l'article 455 par un alinéa ayant la teneur suivante : « Pour autant que la procédure devant les juridictions en

¹ Article 34 de la nouvelle Constitution.

matière de sécurité sociale ne prévoit pas de disposition spécifique, les règles de procédure civile devant les justices de paix et devant la Cour d'appel sont applicables. »

Le Conseil d'État note que les articles 455*bis* et suivants comprennent de nombreuses références aux dispositions du Nouveau Code de procédure civile, de sorte que le Conseil d'État ne voit pas l'intérêt d'insérer une disposition dans le Code de la sécurité sociale qui prévoit que les règles de procédure civile devant les justices de paix et devant la Cour d'appel sont applicables sans préciser les articles du Nouveau Code de procédure civile qui s'appliquent effectivement à la procédure devant les juridictions en matière de sécurité sociale. Partant, le Conseil d'État recommande soit de supprimer le point 4°, soit de préciser les articles du Nouveau Code de procédure civile qui s'appliquent à la procédure devant les juridictions en matière de sécurité sociale. Si la dernière hypothèse est retenue par les auteurs, il est recommandé, afin d'éviter des doubles emplois, de supprimer les références aux articles du Nouveau Code de procédure civile reprises aux articles 455*bis* et suivants.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

L'article sous examen vise à insérer un article 456*ter* au Code de la sécurité sociale en s'inspirant des articles 33 à 42 du règlement grand-ducal précité du 24 décembre 1993.

L'article 456*ter*, dans sa teneur proposée, comprend un paragraphe 10 qui prévoit que « [l]'article 455*bis*, paragraphe 2, paragraphe 3, alinéa 1^{er} et paragraphe 5, ainsi que les articles 455*ter* à 455*sexties* sont applicables à la procédure spéciale après renvoi par la Commission de surveillance. »

Le paragraphe 2, qui prévoit que « [l]es parties au litige comparaissent personnellement ou par avocat », se limite à la comparution personnelle ou par avocat en omettant de prévoir que les assurés sociaux peuvent se faire représenter ou assister conformément à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Est-ce l'intention des auteurs ? Dans la négative, le Conseil d'État recommande, dans un souci de parallélisme par rapport à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), de la loi précitée du 10 août 1991, de prévoir 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 19

Sans observation.

Article 20

L'article sous examen vise à donner une nouvelle teneur à l'article 458 du Code de la sécurité sociale en s'inspirant fortement des dispositions de l'article 102 du Nouveau Code de procédure civile.

Au paragraphe 3, pour des raisons de cohérence interne de l'article 458, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer les termes « ou de la convocation ».

Articles 21 à 30

Sans observation.

Article 31

L'article sous examen prévoit de donner la teneur suivante à l'article 26 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale : « Tout requérant de l'aide sociale dispose d'un droit de recours devant le conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales. La procédure à suivre et les frais de justice sont régis par ~~le règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du code des assurances sociales, la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice~~ les articles 454 à 456 du Code de la sécurité sociale. » Dans un souci de parallélisme par rapport aux autres modifications proposées par le projet de loi sous avis, le Conseil d'État recommande aux auteurs d'employer les termes « conformément aux articles 454 à 456 du Code de la sécurité sociale ». Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition, il y aura lieu de modifier l'article sous examen comme suit :

« **Art. 31.** L'article 26 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale est modifié comme suit :

1° À la première phrase, les termes « conseil arbitral et devant le conseil supérieur des assurances sociales » sont remplacés par les termes « Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale conformément aux articles 454 à 456 du Code de la sécurité sociale ».

2° La deuxième phrase est supprimée. »

Article 32

L'article sous examen prévoit ce qui suit : « Dans la mesure où la loi se réfère aux termes de « juridictions sociales » ou de « juridictions de sécurité sociale », ces termes sont remplacés par les termes de « juridictions en matière de sécurité sociale. »

Le Conseil d'État relève que l'article sous examen est superfétatoire dans la mesure où les termes « juridictions en matière de sécurité sociale » employés par la nouvelle Constitution, constituent des termes génériques qui ne doivent pas être repris dans les textes législatifs.

Article 33

L'article sous revue prévoit de donner un effet rétroactif à la loi en projet afin d'éviter un vide juridique. À cet égard, il est rappelé qu'il découle

de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que « si, en règle générale, le principe de sécurité juridique s’oppose à ce qu’une disposition législative ou réglementaire s’applique rétroactivement, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l’exige dans l’intérêt général et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée² ». Tel qu’il ressort de l’exposé des motifs, le projet de loi sous avis a pour objet d’inscrire les dispositions régissant le fonctionnement et la procédure devant les juridictions en matière de sécurité sociale qui figurent actuellement dans le règlement grand-ducal précité du 24 décembre 1993. Dans la mesure où le libellé des dispositions qu’il s’agit d’inscrire est identique au libellé des dispositions existantes, la confiance légitime est respectée. S’ajoute à cela que les quelques nouvelles mesures qui sont introduites par le projet de loi ne touchent pas défavorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées. Finalement, le Conseil d’État estime que la loi en projet répond aux exigences retenues par la Cour constitutionnelle en ce qu’elle vise à combler un vide juridique. En effet, même si le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l’article 6 de la Convention européenne des droits de l’homme s’opposent à l’ingérence du pouvoir législatif dans l’administration de la justice dans le but d’influer sur le dénouement judiciaire du litige ou d’empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, voire d’anéantir les effets d’un jugement ou arrêt définitif et exécutoire, la Cour européenne des droits de l’homme admet une ingérence dans l’administration de la justice lorsqu’elle est parfaitement prévisible et répond à une évidente et impérieuse justification d’intérêt général³. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d’État peut marquer son accord avec l’effet rétroactif de la loi en projet sous avis.

Observations d’ordre légistique

Observations générales

Il n’y a pas lieu de rédiger des parties de texte en caractères italiques.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l’indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d’employer le verbe « devoir ».

Intitulé

Dans un souci de meilleure lisibilité et à l’instar d’autres textes, le Conseil d’État demande de reformuler l’intitulé comme suit :

« 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 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension ;
- 5° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ;

² Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A, n° 72 du 28 janvier 2021.

³ CEDH, arrêt OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille et autres c. France du 27 mai 2004.

- 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, aux fins de déterminer la procédure devant les juridictions en matière de sécurité sociale ».

Article 1^{er}

Il convient d'insérer les termes « les termes » après le terme « et ». Cette observation vaut également pour les articles 4, 8, 12, et 24, point 2°, lettre a).

Article 2

Au point 1°, il y a lieu d'écrire correctement « Conseil arbitral de la sécurité sociale ».

Article 5

À la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer les virgules entourant les termes « du même code », car superfétatoires. Cette observation vaut également pour les phrases liminaires des articles 7, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24 et 25.

Article 12bis

Les articles à insérer dans l'acte autonome en projet ne peuvent comporter des articles suivis du qualificatif *bis*, *ter*, *etc.*, vu que la numérotation originelle de tout acte est censée être continue. Partant, il convient de renuméroter l'article « 12bis » en article « 13 » nouveau et la numérotation des articles subséquents est à adapter en conséquence.

Article 13

Au point 2°, à l'article 454, paragraphe 3, alinéa 7, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il convient d'insérer les termes « de la sécurité sociale » après les termes « Conseil arbitral ».

Article 14

Au point 1°, la phrase « Les alinéas 3 à 5 deviennent les alinéas 1^{er} à 3 nouveaux. » est à supprimer.

Le point 2°, phrase liminaire, est à reformuler comme suit :

« L'ancien alinéa 3, devenu l'alinéa 1^{er}, est modifié comme suit : ».

Le point 2°, lettre b), phrase liminaire, est à adapter dans le même sens.

Le point 3°, phrase liminaire, est à reformuler comme suit :

« L'ancien alinéa 5, devenu l'alinéa 3, est modifié comme suit : ».

Le point 3°, lettre b), phrase liminaire, est à adapter dans le même sens.

Article 15

À l'article 455*bis*, paragraphe 2, alinéa 3, première phrase, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il y a lieu de supprimer la virgule qui précède le terme « visé ».

À l'article 455*quinquies*, paragraphe 2, alinéa 4, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il faut omettre la virgule avant les termes « est tenue ».

À l'article 455*sexties*, paragraphe 7, alinéa 1^{er}, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, la virgule après le terme « prononcé » est à supprimer.

Article 16

À l'article 456, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire « L'article 455*bis*, paragraphes 1^{er}, alinéa 3, 2, 3, alinéa 1^{er}, et 5 sont applicables [...] ». »

Article 17

À l'article 456*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 6, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, il faut écrire « ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions ».

Article 18

À l'article 456*ter*, le paragraphe 10 du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, est à reformuler comme suit :

« (10) L'article 455*bis*, paragraphes 2, 3, alinéa 1^{er}, et 5, ainsi que [...]. »

Article 20

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour l'article 25.

Article 21

À la phrase liminaire, il y a lieu de laisser une espace entre « L. » et le numéro d'article en question. Cette observation vaut également pour les articles 22, 23, 24 et 25, phrases liminaires.

Au point 1°, il y a lieu de supprimer le terme « de » après les termes « les termes ».

Article 22

Le texte de l'article L. 588-1, paragraphe 2, du Code de la sécurité sociale, dans sa teneur proposée, est à faire précéder du numéro de paragraphe afférent qui est mis entre parenthèses. Cette observation vaut également pour les articles 26, 27, point 1^o, et 29, point 1^o.

Article 23

Au point 1^o, lettre a), il y a lieu de remplacer les termes « le signe « ; » » par les termes « le point-virgule ». Cette observation vaut également pour l'article 24, point 1^o, lettre a).

Au point 1^o, lettre b), sous i), il y a lieu de supprimer l'exposant « ° » après les termes « assurances sociales ». Cette observation vaut également pour l'article 24, point 1^o, lettre b), sous i).

Article 27

Au point 2^o, lettre a), il convient de relever que l'article 23, paragraphe 2, de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité n'emploie pas les termes « des membres assesseurs » mais les termes « membres magistrats », de sorte qu'il y a lieu de remplacer les termes « des membres magistrats » et non pas les termes « des membres assesseurs ».

Concernant les points 3^o, alinéa 2, 4^o, 5^o et 6^o, le Conseil d'État signale que les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. Au vu des développements qui précèdent, il convient de supprimer la phrase « Les paragraphes 4 à 7 deviennent les paragraphes 3 à 6 nouveaux. » En outre, en ce qui concerne les références aux points 4^o à 6^o il y a lieu de s'en tenir à la numérotation des paragraphes initiale en supprimant à chaque fois le terme « nouveau » avant le terme « paragraphe » et en remplaçant le chiffre « 3 » par le chiffre « 4 », le chiffre « 4 » par le chiffre « 5 » et le chiffre « 6 » par le chiffre « 7 ».

Au point 5^o, il y a lieu d'écrire le terme « prescrites » au genre masculin pluriel.

Article 29

Au point 2^o, il convient de remplacer les termes « ce délai » par les termes « le délai prévu à l'article 456 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz