

**Projet de règlement grand-ducal**

**concernant le statut du personnel de la Caisse nationale  
d'assurance pension**

---

**Avis du Conseil d'État**

(5 juillet 2016)

Par dépêche du 5 avril 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 juin 2016.

**Considérations générales**

La disposition légale servant de base au présent projet de règlement grand-ducal est l'article 404 du Code de la sécurité sociale qui dispose dans son alinéa 1<sup>er</sup> que « [l]es comités directeurs des institutions de sécurité sociale sont assistés par des employés publics, assimilés aux fonctionnaires de l'État, ainsi que par des salariés assimilés aux salariés de l'État. Les modalités de cette assimilation, en ce qui concerne notamment les droits et devoirs, la formation et les examens, la nomination, la rémunération, la cessation des fonctions et la retraite, sont déterminées par règlement grand-ducal, le Conseil d'État entendu en son avis. Ce règlement peut avoir un effet rétroactif en tant qu'il a pour objet de prendre des dispositions correspondant à celles applicables au personnel de l'État. Il détermine le cadre des employés publics et fixe en outre un nombre limite pour l'effectif total affecté à chacune de ces institutions », et dans son alinéa 2 qu'« [u]n ou plusieurs fonctionnaires de la carrière supérieure de l'État peuvent être adjoints... ».

Par le projet de règlement sous avis, les auteurs prévoient d'adapter les libellés à la nouvelle terminologie des catégories de traitement entrée en vigueur depuis la réforme de la Fonction publique et faisant l'objet des lois du 25 mars 2015<sup>123</sup>. Par ailleurs, les auteurs profitent de cette révision pour

---

<sup>1</sup> Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) 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 ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications

mettre à jour certains programmes d'examens et pour renforcer l'effectif tout en exposant en détail les raisons qui justifient ce renforcement. Le Conseil d'État renvoie à l'exposé des motifs pour de plus amples détails.

En ce qui concerne la nouvelle terminologie des catégories de traitement, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'à chaque occurrence de l'expression « catégorie de traitement B » ou « catégorie de traitement C », il y a lieu d'ajouter respectivement les termes « groupe de traitement B1 » ou « groupe de traitement C1 ».

En outre, et même si sa base légale prévoit que ce « règlement peut avoir un effet rétroactif en tant qu'il a pour objet de prendre des dispositions correspondant à celles applicables au personnel de l'État », le Conseil d'État insiste à ce que cette rétroactivité ne s'applique qu'aux seules modifications ayant trait à l'adaptation du règlement aux réformes de la Fonction publique, d'autant plus qu'un changement rétroactif des programmes d'examen qui ont déjà eu lieu n'est pas concevable, de même que le changement rétroactif d'un effectif. Par ailleurs, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs s'appliquerait en l'espèce et risquerait d'exposer les dispositions concernées à la non-applicabilité en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Finalement, le Conseil d'État tient encore à relever le fait que l'actuelle base légale ne connaît, comme faisant partie du personnel des institutions de la sécurité sociale, que trois catégories d'agents à savoir, d'une part, les « employés publics, assimilés aux fonctionnaires de l'État » ainsi que les « salariés assimilés aux salariés de l'État » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 404 précité) et, d'autre part, « un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière supérieure de l'État » (alinéa 2 de l'article 404 précité).

Le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit néanmoins dans son article 1<sup>er</sup>, quatre catégories d'agents, c'est-à-dire les titulaires de la fonction de président et de la fonction de premier conseiller de direction qui ont la qualité de fonctionnaire de l'État, les fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État, les employés assimilés aux employés de l'État ainsi que les salariés assimilés aux salariés de l'État. Dans l'état actuel de la législation, force est de constater que cette disposition n'est dès lors pas conforme à sa base légale.

Par dépêche cependant du 15 juin 2016, le Conseil d'État a été saisi d'un projet de loi modifiant l'article 404 précité du Code de la sécurité sociale. Ledit projet prévoit à son article 1<sup>er</sup>, point 44<sup>o</sup>, une modification des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 404 précité. Les auteurs procèdent ainsi à une rectification de la base légale afin de « rendre l'énumération des catégories de personnel conforme à la terminologie utilisée pour le personnel de l'État, qui n'a pas été alignée sur celle adoptée dans le secteur privé lors de l'adoption du statut unique et pour délimiter de façon plus précise le champ d'application des règlements grand-ducaux applicables aux institutions de sécurité sociale ». Ainsi, les catégories proposées dans le cadre du projet de la loi précité correspondent à celles proposées à l'article 1<sup>er</sup> du projet de règlement grand-ducal sous avis.

---

<sup>2</sup> Loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

<sup>3</sup> Loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État

À ce sujet, le Conseil d'État tient à rappeler aux auteurs que l'entrée en vigueur d'un acte d'exécution ne peut jamais précéder celle de l'acte qui lui sert de fondement légal. Ainsi, et afin d'éviter que certaines dispositions du futur règlement grand-ducal ne soient dépourvues de base légale, il y a lieu de veiller à ce que l'entrée en vigueur de celui-ci soit fixée au plus tôt le jour de celle du texte qui lui sert de fondement légal. À défaut, le règlement en projet risque de subir la sanction d'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

En ce qui concerne les différentes catégories d'agents énumérées aux points a) à d), le Conseil d'État renvoie aux observations faites à l'endroit des considérations générales.

### Article 2

Au paragraphe 2, dernier alinéa, le Conseil d'État note que les auteurs omettent de préciser, à la suite de la catégorie de traitement D, s'il s'agit du groupe de traitement D1, D2 ou D3.

### Article 3

Au point 8<sup>o</sup> de l'article 3, il y a lieu de remplacer l'expression « sauf dispositions contraires au présent article » par « sans préjudice des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> point a) et des dispositions du présent article », ce afin d'éviter des incohérences éventuelles. Le Conseil d'État suggère, par ailleurs, de faire débiter ledit point 8<sup>o</sup> par cette dernière expression au lieu de la mettre en fin de phrase.

### Articles 4 à 6

Sans observation.

### Article 7

L'article sous revue est superfétatoire du fait que son seul apport est celui d'annoncer le contenu des articles suivants. Le Conseil d'État suggère donc d'en faire abstraction.

### Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire correctement « catégorie de traitement B, groupe de traitement B1 ».

### Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

Il faut écrire correctement « catégorie de traitement C, groupe de

traitement C1 ».

Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note que les auteurs omettent de préciser, à la suite de la catégorie de traitement D, s'il s'agit du groupe de traitement D1, D2 ou D3.

Articles 12 à 13 (11 à 12 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note que les auteurs omettent de préciser, à la suite de la catégorie de traitement D, s'il s'agit du groupe de traitement D1, D2 ou D3.

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

La première partie de phrase peut être supprimée pour être superfétatoire étant donné que, sauf disposition contraire, toutes les dispositions applicables aux fonctionnaires de l'État s'appliquent également aux fonctionnaires assimilés à ceux-ci. Le libellé de cet article se lira dès lors comme suit :

« Le règlement grand-ducal du ... est abrogé ».

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

Les auteurs prévoient une entrée en vigueur rétroactive au 1<sup>er</sup> octobre 2015 afin de la faire concorder avec celle de la réforme de la Fonction publique. Étant donné que l'article 404 du Code de la sécurité sociale prévoit que ce « règlement peut avoir un effet rétroactif en tant qu'il a pour objet de prendre des dispositions correspondant à celles applicables au personnel de l'État », une mise en vigueur rétroactive des dispositions d'ordre général correspondant à l'adaptation du règlement aux modifications devenues nécessaires suite aux réformes de la Fonction publique ne pose en principe pas problème.

En ce qui concerne l'effet rétroactif des dispositions qui ne sont pas visées par la réforme de la Fonction publique, concrètement la détermination des programmes d'examen et des effectifs, le Conseil d'État rappelle le principe suivant :

Si, en principe, les actes administratifs ne peuvent pas avoir un effet rétroactif, un éventuel recours à la rétroactivité ne présente cependant aucun inconvénient tant qu'il s'agit d'introduire avec effet antérieur des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques pleinement formées sous l'empire de la loi ancienne, sans heurter des droits de tiers.

Dès lors, les dispositions ayant trait aux modifications des programmes et au renforcement des effectifs ne pourront pas entrer en vigueur de manière rétroactive sous peine de les exposer à la sanction d'inapplicabilité prévue par l'article 95 de la Constitution.

## Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations préliminaires

Lorsqu'il est recouru, pour le groupement des articles, à la subdivision en chapitres, le titre de ceux-ci n'est pas à écrire en italique.

Les renvois aux différents paragraphes dans le texte ne se font pas en plaçant le numéro du paragraphe entre parenthèses, mais en l'écrivant de la manière qui suit :

« paragraphe 1<sup>er</sup> ; paragraphe 2 ; paragraphe 3 ... ».

#### Préambule

Il convient ensuite d'écrire « Gouvernement en conseil ».

#### Article 1<sup>er</sup>

D'après les règles de la légistique formelle, il y a lieu d'écrire « **Art.1<sup>er</sup>**. » et non pas « Art.1. »

#### Articles 9 à 10

Il est recommandé d'ajouter un interligne entre les points A. et B. afin de rendre le texte plus intelligible.

#### Article 16

La formule usuelle pour l'entrée en vigueur est :

« Le présent règlement entre en vigueur le *jj.mm.aaaa* » au lieu de « prend effet à partir du... ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes