

Projet de règlement grand-ducal

concernant le statut du personnel de la Caisse pour l'avenir des enfants

Avis du Conseil d'État

(26 septembre 2017)

Par dépêche du 21 février 2017, 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 Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de règlement étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que la 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 26 mai 2017.

Considérations générales

Le projet de règlement sous avis procède à une révision globale du règlement grand-ducal modifié du 7 janvier 1999 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale des prestations familiales, devenue depuis 2016¹ la Caisse pour l'avenir des enfants (CAE). Cette révision globale est nécessaire, selon les auteurs du projet, pour deux raisons majeures.

D'une part, il s'agit de prendre en compte la réforme dans la Fonction publique introduite par les lois du 25 mars 2015², étant donné que le statut

¹ Loi du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant.

² 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'État 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 ;

Loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;

Loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;

Loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;

Loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ;

Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension ;

Loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration.

du personnel des institutions de sécurité sociale est assimilé au statut du personnel de l'État en vertu de l'article 404 du Code de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État donne néanmoins à considérer que l'article 404 servant de base légale au projet sous avis est sur le point d'être modifié³. Le Conseil d'État constate, comme il a déjà eu l'occasion de le faire lors de l'examen des projets de règlements grand-ducaux concernant le statut du personnel des autres institutions de sécurité sociale⁴, que plusieurs dispositions du projet sous examen ne sont pas conformes à l'article 404 actuellement en vigueur. Il convient donc de veiller à ce que l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal issu du projet sous avis soit fixée au plus tôt le jour de celle du nouvel article 404 du Code de la sécurité sociale. À défaut, le règlement en projet risque de subir la sanction d'inapplicabilité découlant de l'article 95 de la Constitution pour défaut de base légale.

D'autre part, il s'agit, selon les auteurs, de procéder à une mise à jour des programmes d'examen pour les différentes catégories de personnel et de « procéder à un toilettage de texte général ». Il est ainsi tenu compte de la nouvelle dénomination de la CAE ainsi que d'une série d'augmentations de postes intervenues suite au *numerus clausus* des années 2014, 2015 et 2016.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article prévoit quatre catégories d'agents : 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.

Or, l'actuelle base légale (art. 404 du Code de la sécurité sociale) 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^{er} 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).

Dans l'état actuel de la législation, force est de constater que l'article sous examen n'est dès lors pas conforme à la base légale en vigueur.

Le Conseil d'État note cependant que le nouvel article 404 prévu par le projet de loi précité prévoit des catégories de personnel qui correspondent à celles proposées à l'article 1^{er} sous examen. Il est à ce sujet renvoyé aux observations faites à l'endroit des considérations générales.

³ Projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale (doc. parl. n° 7004).

⁴ Règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale de santé, de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2887) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2884) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel du Centre commun de la sécurité sociale (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2878) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel de l'Association d'assurance accident sociale (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2881).

Article 2

Cet article introduit dans le cadre du personnel de la CAE les différentes catégories de traitement prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Il fixe également le nombre des effectifs pour chaque catégorie de traitement. Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de fixer ce nombre alors que la CAE, contrairement aux autres institutions de sécurité sociale, est soumise au *numerus clausus* annuel.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

Les termes « stagiaires » et « employés de l'État » doivent être remplacés par les termes « fonctionnaires-stagiaires assimilés aux fonctionnaires de l'État » respectivement « employés assimilés aux employés de l'État ».

L'article sous examen prévoit une possibilité pour le président du Comité directeur de dispenser un candidat, sur demande écrite de ce dernier, de la fréquentation de certains cours de la formation spéciale. Le Conseil d'État note que cette faculté d'accorder une dispense n'existe pas pour les autres institutions de sécurité sociale.

Articles 7 à 13

La terminologie utilisée dans ces articles est à revoir, puisque des « épreuves » et des « examens » ne peuvent pas constituer des « matières ».

Le Conseil d'État constate que le projet ne prévoit pas de dispositions concernant les conditions de réussite, d'ajournement ou d'échec aux examens de promotion. Or, contrairement à ce qui est le cas en matière d'examens de fin de stage et d'examens de carrière pour les employés de l'État, il n'existe pas de réglementation générale dans la fonction publique fixant ces conditions pour les examens de promotion et il est donc indispensable de les prévoir dans le projet règlement grand-ducal sous avis.

Article 14

L'article sous revue prévoit que les dispositions du règlement grand-ducal modifié du 7 janvier 1999 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale des prestations familiales restent en vigueur pendant la période transitoire de cinq ans à partir du 1^{er} octobre 2015 mise en place par les lois précitées du 25 mars 2015. Le Conseil d'État donne à considérer qu'une telle co-existence de deux règlements grand-ducaux réglant la même matière ne peut être envisagée pour des raisons tenant à la sécurité juridique.

Dans le commentaire des articles, les auteurs expliquent que l'article sous examen vise à permettre que « les dispositions du règlement grand-ducal précité du 7 janvier 1999 pourront encore être appliquées pour l'établissement du tableau d'avancement nécessité pour déterminer, le cas échéant, les avancements et les promotions suivant l'ancien système d'avant

la réforme dans la fonction publique avec le nouveau système pendant la période transitoire de cinq ans prévue à l'article 41 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ».

S'il s'avère effectivement nécessaire de maintenir en vigueur certaines dispositions précises du règlement précité du 7 janvier 1999 concernant l'établissement du tableau d'avancement pendant la période transitoire afin de régler la situation spécifique de certains agents de la CAE, le Conseil d'État demande à ce que le règlement grand-ducal sous examen précise de quelles dispositions il s'agit. Si tel n'est pas le cas, l'article sous examen doit être transformé en disposition abrogatoire.

Article 15

Cet article prévoit que les « dispositions concernant les modifications nécessaires suite aux réformes de la Fonction publique intervenues par les lois du 25 mars 2015 » entrent en vigueur de manière rétroactive au 1^{er} octobre 2015. Le libellé de cet article est aligné sur celui figurant dans les règlements grand-ducaux précités du 24 août 2016 et concernant le statut du personnel des autres institutions de sécurité sociale et tente de prendre en compte les avis du Conseil du 5 juillet 2016 portant sur les projets desdits règlements⁵.

Le libellé choisi est cependant formulé de manière insuffisamment précise pour répondre aux exigences exprimées par le Conseil d'État qui se doit de rappeler qu'afin de respecter le principe de la sécurité juridique, le règlement sous examen doit détailler quelles dispositions entrent en vigueur de manière rétroactive.

Finalement, comme la base légale est sur le point d'être modifiée (doc. parl. n° 7004 précité), il est rappelé que le futur règlement grand-ducal ne peut pas entrer en vigueur avant le texte qui lui sert de fondement légal.

Article 16

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations préliminaires

Aux chapitres 2, 3 et 6, il convient d'ajouter un interligne entre l'intitulé du chapitre et l'article qui l'initie.

L'emploi des adverbes « ci-après », « ci-dessus » ou « précédent », pour se référer à un endroit dans le dispositif est à omettre. En effet,

⁵ Règlement grand-ducal du 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale de santé, de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2887) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2884) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel du Centre commun de la sécurité sociale (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2878) ; Règlement grand-ducal 24 août 2016 concernant le statut du personnel de l'Association d'assurance accident sociale (Mémorial A – n° 178 du 2 septembre 2016, p.2881).

l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Il convient de systématiquement ajouter un interligne entre le « Chapitre... » et l'article qui le suit. À titre d'exemple, il faut écrire :

« Chapitre 2 – Cadre du personnel

Art. 2 (1) Le cadre.... »

Préambule

Il convient d'écrire les deux visas de la manière qui suit :

« Vu le Code de la sécurité sociale, et notamment ses articles 396 et 404 ;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ; »

Article 2

Il faut écrire, *in fine* du paragraphe 2, « groupes de traitement ».

Article 3

Au point 9°, il convient d'ajouter à l'intitulé de la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État la précision que la loi a déjà été « modifiée » depuis son entrée en vigueur.

Au point 5°, pour rester cohérent avec les autres textes qui traitent la même matière, il convient d'écrire « fonctionnaire-stagiaire » et non pas « stagiaire fonctionnaire ».

Au point 12°, les auteurs devront ajouter la précision, à l'intitulé de la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien, que celle-ci a, depuis son entrée en vigueur, déjà été « modifiée ».

Au point 13°, il faut écrire « ministre ayant les Technologies de l'information de l'État ».

Au point 14°, il convient de renvoyer correctement à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

In fine du point 15°, il convient de remplacer le « point-final » par un « point-virgule ».

Article 6

Il convient d'écrire « ou du ministère ayant dans ses attributions... ».

L'expression « à chaque fois » est superfétatoire et peut dès lors être supprimée.

Article 7

Au paragraphe 2, il convient de remplacer *in fine* du point 1, le point final par un point-virgule, et *in fine* du point 2, le point-virgule par un point final.

Article 8

Au point A.1., il faut écrire « nationale et internationale ». Cette observation vaut aux endroits occurrents du texte.

Article 9

Au point A.1., il faut écrire « nationale ». Cette observation vaut aux endroits occurrents du texte.

Article 14

Il faut ajouter à l'intitulé du règlement grand-ducal du 7 janvier 1999 la précision qu'il a été « modifié » depuis son entrée en vigueur.

Article 15

Comme la base légale est sur le point d'être modifiée (doc. parl. n° 7004 précité) les auteurs devront veiller à ce que le règlement grand-ducal futur n'entre pas en vigueur avant le texte qui lui sert de fondement légal.

Article 16

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 26 septembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes