

Projet de règlement grand-ducal

portant fixation des coefficients adaptant le salaire, traitement ou revenu moyen des années 1937, 1938 et 1939 devant servir de base de calcul des indemnités pour dommages de guerre corporels, aux rémunérations payées depuis le 1^{er} octobre 1944

Avis du Conseil d'État

(7 décembre 2021)

Par dépêche du 19 novembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un document intitulé « Exposé des motifs et commentaire des articles », un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis des 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.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était encore prié de « bien vouloir accorder un traitement prioritaire au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, étant donné qu'il a pour objet de fixer les coefficients nécessaires au calcul des rentes de dommage de guerre de l'année 2022. Les rentes étant payées par anticipation, le calcul s'effectue en décembre 2021. Partant, la publication du texte réglementaire afférent dans le Journal officiel doit impérativement avoir lieu avant le 31 décembre 2021. »

Considérations générales

Le texte sous avis vise à déterminer les coefficients adaptant le salaire, traitement ou revenu moyen des années 1937, 1938 et 1939 aux rémunérations payées depuis le 1^{er} octobre 1944 pour l'exercice 2022 et trouve son fondement légal dans les articles 48B et 49 a) de la loi modifiée du 25 février 1950 concernant l'indemnisation des dommages de guerre.

L'alinéa 3 de l'article 48B précité prévoit notamment que « [l]es modalités de fixation et de calcul du traitement, salaire ou revenu moyen feront l'objet d'un règlement d'administration publique qui fixera en outre pour chaque année un coefficient adaptant les salaires, traitements et revenus prévus à l'alinéa précédent aux rémunérations de l'époque afférente et tenant compte des conditions d'âge, de profession ou de formation professionnelle de la victime. Les salaires, traitements et revenus à fixer ne peuvent être inférieurs au salaire minimum ou au salaire social minimum, augmenté de 20%. »

Le Conseil d'État constate que les règlements grand-ducaux pris antérieurement en la matière ont été pris en ayant recours à la procédure d'urgence prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

Examen des articles

Article 1^{er}

Selon l'article 48B, alinéa 3, de la loi précitée du 25 février 1950, qui sert de fondement légal au texte sous examen « [l]es modalités de fixation et de calcul du traitement, salaire ou revenu moyen feront l'objet d'un règlement d'administration publique qui fixera en outre pour chaque année un coefficient adaptant les salaires, traitements et revenus prévus à l'alinéa précédent aux rémunérations de l'époque afférente et tenant compte des conditions d'âge, de profession ou de formation professionnelle de la victime. Les salaires, traitements et revenus à fixer ne peuvent être inférieurs au salaire minimum ou au salaire social minimum, augmenté de 20%. »

Le Conseil d'État constate que l'article 48B ne détermine pas les facteurs selon lesquels le coefficient pour l'année 2022 est à fixer. D'après l'exposé des motifs, le coefficient pour l'année 2022 est établi selon les données fournies par l'Inspection générale de la sécurité sociale en tenant compte des facteurs nécessaires à sa fixation. Même si implicitement, il semble clair que le coefficient est adapté selon l'évolution des salaires établie par l'Inspection générale de la sécurité sociale selon la méthode appliquée pour la fixation des facteurs de revalorisation en application de l'article 220 du Code de la sécurité sociale, le Conseil d'État constate que la base légale servant de fondement légal au règlement grand-ducal en projet ne contient pas d'indication sur les modalités de l'adaptation à opérer et ce dans une matière relevant d'une matière réservée à la loi en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution.

Or, d'après le récent arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle¹, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. ». Dès lors, la fixation des coefficients est à encadrer avec plus de précision, l'essentiel devant figurer au niveau de la loi. La base légale risque par conséquent d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95^{ter} de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire en question en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Article 2

Sans observation.

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021).

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au deuxième visa, l'arrêté grand-ducal y mentionné est à considérer comme un acte contenant des règles juridiques à caractère général et impersonnel à l'instar des règlements grand-ducaux. Dans la mesure où il y a lieu de faire abstraction des actes de même nature au préambule, le deuxième visa relatif à l'arrêté grand-ducal du 24 avril 1954 pris en exécution des articles 48B et 49 a) de la loi modifiée du 25 février 1950 concernant l'indemnisation des dommages de guerre, établissant les modalités de fixation et de calcul du traitement, salaire ou revenu devant servir de base au calcul des indemnités pour dommages corporels et fixant les coefficients d'adaptation du traitement, salaire ou revenu, est à supprimer.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Un visa relatif à la fiche financière fait défaut. Dans la mesure où le règlement grand-ducal comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, la fiche financière, prescrite par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est à mentionner au fondement procédural. Cette fiche est à indiquer, de préférence, en tout premier lieu du fondement procédural, vu que ce document est censé être joint au projet de règlement. Partant, il convient d'insérer, à la suite du fondement légal, le visa suivant :

« Vu la fiche financière ; ».

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire le terme « Conseil » avec une lettre initiale minuscule.

Article 3

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de ... ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Il convient de remplacer le terme « est » par le terme « sera ».

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 3.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 7 décembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz