

A V I S

sur

- le projet de règlement grand-ducal 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
- le projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension
- le projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel du Centre commun de la sécurité sociale
- le projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel de l'Association d'assurance accident

Par dépêche du 29 mars 2016, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les quatre projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Aux termes de l'exposé des motifs joint à chacun des projets sous avis, ceux-ci doivent adapter les règlements grand-ducaux du 11 décembre 2008 concernant le statut du personnel des différentes institutions de sécurité sociale aux modifications apportées 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.

S'agissant de quatre textes plus ou moins identiques, la Chambre exposera d'abord ses remarques et observations s'appliquant d'une façon générale à toutes les institutions de sécurité sociale avant de procéder à une analyse détaillée des textes.

Remarques générales

En application de l'article 404 du Code de la sécurité sociale, le statut du personnel des institutions de sécurité sociale est assimilé au statut du personnel de l'État. Ainsi, ledit article 404, alinéa 1^{er}, dispose que "*les 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 (...)*".

Le deuxième paragraphe du même article précise que "*un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière supérieure de l'État peuvent être adjoints aux présidents de la Caisse nationale de santé, de*

l'Association d'assurance accident, de la Caisse nationale d'assurance pension, de la Caisse nationale des prestations familiales et du Centre commun de la sécurité sociale auxquels le président peut, pour autant que de besoin, déléguer ses fonctions (...)".

De plus, l'article 17, alinéa 3, de la loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique prévoit que "*par dérogation à l'article 404, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale, tous les fonctionnaires de la carrière supérieure des institutions de sécurité sociale en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continuent à bénéficier du statut de fonctionnaires de l'État*".

Il s'ensuit que le cadre du personnel des différentes institutions de sécurité sociale comprend

- des employés publics, assimilés aux fonctionnaires de l'État,
- des salariés assimilés aux salariés de l'État ainsi que
- des fonctionnaires de l'État.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit tout d'abord de constater une certaine incohérence au niveau de la formulation du premier alinéa de l'article 404 du Code de la sécurité sociale.

Si ledit texte prévoit des agents, en l'occurrence des employés publics, assimilés aux fonctionnaires de l'État ainsi que des salariés assimilés aux salariés de l'État, il ne souffle mot quant au statut des employés assimilés aux employés de l'État.

Par conséquent, les employés qui avant l'introduction du statut unique étaient assimilés aux employés de l'État, ne sont plus prévus dans le cadre du personnel des institutions de sécurité sociale.

Les auteurs des projets sous avis se sont par ailleurs rendus compte de cette incohérence et estiment au commentaire des articles que "*si avec l'introduction du statut unique, les anciennes notions d'employés et d'ouvriers ont disparu dans le secteur privé et ont été remplacées par la notion de salariés, tel n'est pas le cas dans le secteur public où la notion d'employés publics continue à figurer dans les textes, à côté de celle de salarié de l'État (anciens ouvriers de l'État)*".

Dans un souci de "*redresser l'erreur matérielle qui figurait dans le règlement grand-ducal précité du 11 décembre 2008*", ils proposent dès lors de remplacer la notion d'employé public par celle de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*". Ainsi le texte gagnerait par ailleurs en clarté et en cohérence.

Même si quant au fond, l'initiative prise par les auteurs en vue du redressement de cette situation malencontreuse est tout à fait louable, la Chambre ne saurait toutefois l'accepter quant à la forme.

En effet, l'article 404 du Code de la sécurité sociale prévoit de façon limitative trois catégories d'agents, à savoir l'employé public assimilé au fonctionnaire de l'État, le salarié assimilé au salarié de l'État, ainsi que le fonctionnaire de l'État. Comment les auteurs des projets sous avis entendent-ils introduire une quatrième catégorie d'agents en l'absence d'une quelconque base légale?

S'il est tout à fait évident que ledit article 404 contient une incohérence et un oubli regrettable, ce n'est certainement pas par le biais d'un règlement grand-ducal que la situation saurait être redressée. En effet, seul l'ajout audit article des "*employés assimilés aux employés de l'État*" parmi les agents composant le cadre du personnel des institutions de sécurité sociale permettra de régler convenablement la situation des agents concernés.

Quant à l'introduction de la notion aberrante de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*", la Chambre tient d'abord à faire remarquer qu'une telle catégorie d'agents ne figure pas non plus à l'article 404 et partant n'a pas de base légale.

De plus, les auteurs estiment à tort que dans le secteur public "*la notion d'employés publics continue à figurer dans les textes*".

Il est bien vrai que dans sa teneur initiale, l'article 43ter de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, telle que complétée par la loi du 12 février 1964, prévoyait que

"La chambre des fonctionnaires et employés publics se compose de vingt-sept membres effectifs et d'autant de membres

suppléants. Les membres seront désignés par la voie de l'élection.

L'élection assurera des mandats aux groupes suivants:

(...)

***Employés publics** 2 mandats.*

(...)".

Le sixième alinéa du même article 43ter déterminait dans sa version initiale que

*"Par '**employés publics**' au sens du présent article il faut entendre les agents de l'État, des communes et des établissements publics et d'utilité publique qui n'ont pas le statut de fonctionnaires et ne sont affiliés à aucune autre chambre professionnelle".*

Or, la loi du 8 août 1988 modifiant a) la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective ainsi que b) la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État a modifié l'article 43ter en remplaçant d'abord le groupe "*Employés publics*" par une catégorie G comprenant "*les **employés de l'État** et des établissements publics, les chargés de cours (...)*".

Ensuite, le sixième alinéa dudit article 43ter a été modifié comme suit:

*"Par **employés de l'État** et des établissements publics au sens du présent article il faut entendre les employés de l'État régis par la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État ainsi que les employés des établissements publics qui leur sont assimilés en vertu d'une disposition légale ou réglementaire".*

Il s'ensuit que la notion d'employé public n'est guère utilisée pour désigner l'employé de l'État, mais ne s'applique exclusivement qu'en rapport avec les employés statutaires des institutions de sécurité sociale, et plus particulièrement dans le cadre de l'article 404 du Code de la sécurité sociale.

Si l'adjectif "*public*" se retrouve encore aujourd'hui tant dans la dénomination de la Chambre des fonctionnaires et employés publics que dans celle de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, il vise aussi bien les fonctionnaires (publics) que les employés (publics), et ce afin de les différencier clairement des salariés et agents du secteur privé (et communal en ce qui concerne la caisse de maladie).

C'est donc tout simplement à tort que les auteurs des projets sous avis estiment devoir remplacer la notion de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*" par celle de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Au vu de ce qui précède, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande

- que l'article 404 du Code de la sécurité sociale soit complété afin d'y inclure les employés assimilés aux employés de l'État;
- que dans les projets sous avis la notion de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*" soit systématiquement remplacée par celle de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Compétences des organes

L'article 3 des quatre projets sous avis détermine les compétences des organes des différentes institutions de sécurité sociale, notamment en vue de l'application des dispositions légales et réglementaires concernant le personnel des administrations et services de l'État à celui desdites institutions.

Il s'agit d'abord d'adapter la terminologie utilisée dans les textes afférents et de déterminer ensuite l'autorité compétente en vue de leur application.

Ainsi "*les compétences dévolues au Grand-Duc, au Gouvernement, au Conseil de Gouvernement, au ministre du ressort et à l'autorité investie du pouvoir de nomination sont exercées par le comité directeur (...) sauf dispositions contraires au présent article*".

Aussi ledit article prévoit-il, entre autres, que pour les employés assimilés aux employés de l'État, la plupart des compétences dévolues au ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique par la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État sont attribuées au comité directeur, sans que l'avis du ministre ayant la sécurité sociale dans ses attributions ne soit requis.

S'agissant toutefois des compétences du ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique autres que celles lui dévolues par la loi précitée du 25 mars 2015, celles-ci sont exercées par le ministre ayant dans ses attributions la sécurité sociale.

Au vu des dérogations applicables selon qu'il s'agisse de dispositions visant respectivement les employés assimilés aux employés de l'État ou les employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État, la Chambre a du mal à saisir la nécessité de cette différenciation de traitement qui lui semble artificielle.

Elle tient par ailleurs à faire remarquer que l'énumération reprise à l'article 3 n'est pas exhaustive dans la mesure où les auteurs n'ont pas tenu compte des dispositions de l'article II de la loi du 17 mars 2016 modifiant entre autres 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.

En effet, et suite à l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2016 précitée, l'article 76 de la loi modifiée du 3 août 1998 dispose dans sa nouvelle teneur que *"les pensions sont accordées par décision de **l'Administration du personnel de l'État**. La procédure d'allocation peut être entamée soit d'office, soit à la demande de la partie intéressée. **L'Administration du personnel de l'État** détermine les pièces et documents à produire pour la justification des droits à la pension"*.

Dans le souci d'éviter que les décisions relatives aux pensions à accorder aux agents des institutions de sécurité sociale entrés en service après le 31 décembre 1998 n'incombent désormais à l'Administration du personnel de l'État, la Chambre des fonctionnaires et

employés publics propose de compléter l'article 3 des quatre projets sous avis par l'ajout ci-après:

"les compétences dévolues à l'Administration du personnel de l'État par l'article 76 de 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 sont exercées par le comité directeur".

Quant au changement d'administration d'une institution de sécurité sociale vers une autre, l'article 3 des quatre projets sous avis prévoit une exception dans la mesure où les demandes afférentes sont à adresser *"aux ministres du ressort des deux institutions concernées, qui accordent ou refusent le changement sur avis des présidents des deux institutions concernées"*.

La formulation *"aux ministres du ressort des deux institutions concernées"* laisse sous-entendre que cette dérogation ne se limite pas aux seules institutions visées par les quatre projets sous avis, mais s'applique également à la Caisse nationale des prestations familiales qui est placée sous la tutelle du ministre de la Famille et de l'Intégration.

Par ailleurs, l'article 396 du Code de la sécurité sociale fournit la définition de la notion d'institution de sécurité sociale en disposant que *"la Caisse nationale de santé, les caisses de maladie visées à l'article 48, la Mutualité des employeurs, l'Association d'assurance accident, la Caisse nationale d'assurance pension, le Fonds de compensation, la Caisse nationale des prestations familiales et le Centre commun de la sécurité sociale, désignés ci-après comme 'institutions de sécurité sociale', sont des établissements publics (...)"*.

Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose-t-elle de compléter le texte afférent de l'article 3 des quatre projets sous avis en précisant qu'il s'agit du changement *"d'une institution de sécurité sociale vers une autre institution de sécurité sociale visée par l'article 396 du Code de la sécurité sociale"*.

Enfin, la Chambre est à se demander de quelle manière une demande d'un changement d'administration sera tranchée en cas d'un éventuel désaccord entre les ministres du ressort des deux institutions concernées.

Ceci dit, et afin d'éviter tout malentendu, il y a lieu de supprimer la référence aux employés assimilés aux employés de l'État en relation avec un changement d'administration. En effet, la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration réserve cette possibilité aux seuls fonctionnaires, y compris ceux de l'Administration parlementaire, ainsi qu'aux agents des établissements publics assimilés aux fonctionnaires de l'État.

Détachements

Contrairement aux règlements grand-ducaux du 11 décembre 2008 concernant le statut du personnel des différentes institutions de sécurité sociale, les quatre projets sous avis ne prévoient plus de dispositions particulières réglant les détachements d'une institution de sécurité sociale vers une autre.

Ainsi, le texte actuellement en vigueur dispose que "*des employés publics et des salariés assimilés aux salariés de l'État (...) peuvent être détachés auprès d'une autre institution de sécurité sociale visée par l'article 396 du Code de la sécurité sociale, de l'accord des comités directeurs compétents, **qui déterminent également les modalités de la prise en charge des rémunérations** (...)"*.

Si l'article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État prévoit la possibilité d'un tel détachement, il n'existe toutefois aucune disposition particulière réglant les modalités de la prise en charge des rémunérations qui restent dès lors à charge de l'institution d'origine.

Partant, et considérant que les quatre projets sous avis prévoient une dérogation en relation avec les changements d'administration d'une institution de sécurité sociale vers une autre, la Chambre se demande pourquoi la disposition particulière se rapportant aux détachements n'a pas été reprise.

Projet de règlement grand-ducal 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

Au vu des observations formulées en amont, la notion de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*" est à remplacer par celle de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Article 7

Il est renvoyé aux remarques et propositions formulées en amont.

Articles 13 et 14

Dans un souci de clarté et de précision, la Chambre propose de libeller les articles concernant les examens des employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État en reprenant la formulation correcte utilisée en relation avec les examens des employés assimilés aux employés de l'État.

Ainsi, il y a lieu de compléter les articles 13 et 14 par l'ajout de respectivement "*groupe de traitement B1*" et "*groupe de traitement C1*".

Projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel de la Caisse nationale d'assurance pension

Au vu des observations formulées en amont, la notion de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*" est à remplacer par celle de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Article 3

Il est renvoyé aux remarques et propositions formulées en amont.

Articles 9 à 14

Dans un souci de clarté et de précision, la Chambre propose de libeller les articles concernant les examens des employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État en reprenant la formulation cor-

recte utilisée en relation avec les examens des employés assimilés aux employés de l'État.

Ainsi, il y a lieu de compléter les articles 9 et 10 par l'ajout de respectivement "*groupe de traitement B1*" et "*groupe de traitement C1*".

Il y a lieu de préciser en outre le ou les groupes de traitement visés par l'article 11. S'agit-il en l'occurrence du groupe D1, D2 ou D3, voire des trois à la fois?

Il est à noter que l'indication du groupe d'indemnité D1, D2 ou D3 fait également défaut au niveau de l'article 14.

Projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel du Centre commun de la sécurité sociale

Au vu des observations formulées en amont, la notion de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*" est à remplacer par celle de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Article 3

Il est renvoyé aux remarques et propositions formulées en amont.

Articles 8 à 10

Dans un souci de clarté et de précision, la Chambre propose de libeller les articles concernant les examens des employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État en reprenant la formulation correcte utilisée en relation avec les examens des employés assimilés aux employés de l'État.

Ainsi, il y a lieu de préciser le groupe de traitement visé par l'article 8. S'agit-il en l'occurrence du groupe A1 ou du groupe A2, voire des deux à la fois?

Les articles 9 et 10 sont à compléter par l'ajout de respectivement "*groupe de traitement B1*" et "*groupe de traitement C1*".

Projet de règlement grand-ducal concernant le statut du personnel de l'Association d'assurance accident

Au vu des observations formulées en amont, la notion de "*fonctionnaire assimilé au fonctionnaire de l'État*" est à remplacer par celle de "*employé public assimilé au fonctionnaire de l'État*".

Article 3

Il est renvoyé aux remarques et propositions formulées en amont.

Articles 8 à 10

Dans un souci de clarté et de précision, la Chambre propose de libeller les articles concernant les examens des employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État en reprenant la formulation correcte utilisée en relation avec les examens des employés assimilés aux employés de l'État.

Ainsi, il y a lieu de préciser le groupe de traitement visé par l'article 8. S'agit-il en l'occurrence du groupe A1 ou du groupe A2, voire des deux à la fois?

Les articles 9 et 10 sont à compléter par l'ajout de respectivement "*groupe de traitement B1*" et "*groupe de traitement C1*".

Ce n'est que sous la réserve des remarques et observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de règlements grand-ducaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 27 mai 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF