

**Projet de loi**

**portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 1960  
concernant la création d'un Fonds national de solidarité**

---

**Avis du Conseil d'État**

(12 novembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 14 mai 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité que le projet de loi sous avis tend à modifier.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis vise à modifier la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité qui fixe le cadre organisationnel et procédural du Fonds national de solidarité, ci-après « FNS », lequel constitue un établissement public qui relève de la compétence du ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil en vertu du règlement interne du Gouvernement.

Le Conseil d'État note qu'en 1960, le FNS se rapprochait des institutions de sécurité sociale, ce qui s'explique par le fait qu'au moment de la création du FNS, la mission de celui-ci était limitée à accorder une pension de solidarité aux personnes démunies. Le Conseil d'État comprend que les auteurs souhaitent toujours aligner la procédure relative aux décisions prises par le FNS sur celle des institutions de la sécurité sociale.

Le Conseil d'État ne saurait toutefois approuver cette façon de procéder dans la mesure où le FNS ne relève plus, comme les institutions de sécurité sociale, de la compétence du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale mais de celle du ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, dont relèvent également les dotations budgétaires<sup>1</sup> qui sont attribuées au FNS.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État ne saurait accepter que le ministre ayant le Fonds national de solidarité dans ses attributions ne puisse approuver certaines décisions du conseil d'administration du FNS que sur avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale, ci-après « IGSS », et que celle-ci exerce la haute surveillance sur le FNS conformément à l'article 18

---

<sup>1</sup> Loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

de la loi précitée du 30 juillet 1960. Le Conseil d'État relève qu'en l'absence de lien entre le FNS et les institutions de sécurité sociale, l'intervention de l'IGSS dans le présent contexte risque d'empiéter de manière manifestement disproportionnée sur les attributions tutélaires du ministre compétent.<sup>2</sup> Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le président du conseil d'administration assure également la direction de celui-ci, ce qui ne correspond toutefois pas aux exigences d'une bonne gouvernance et ce d'autant plus dans le cas où le président du FNS serait un agent qui relève de l'autorité du ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil.

Le projet de loi sous avis a encore pour objet de reprendre au niveau de la loi les dispositions relatives au personnel du FNS qui relèvent actuellement d'un règlement grand-ducal du 4 avril 1964 concernant le statut du personnel du Fonds national de solidarité et de redresser des incohérences qui existent dans le texte actuellement en vigueur.

Le Conseil d'État constate que la fiche financière jointe au projet de loi sous avis ne fait pas état de l'indemnité du président du FNS visée à l'article 16*bis*, paragraphe 4, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée. Pour autant que l'indemnité précitée soit plus élevée que celle qui est attribuée au président du FNS sous le régime actuel, le Conseil d'État estime que la fiche financière est lacunaire et, par conséquent, à compléter sur ce point.

Finalement, le Conseil d'État recommande aux auteurs de profiter de l'occasion pour procéder au toilettage de la loi précitée du 30 juillet 1960. Peuvent être cités à titre d'exemple les articles 26 et 27 de la loi précitée qu'il y aurait lieu d'abroger.

## **Examen des articles**

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

#### *Point 1<sup>o</sup>*

Sans observation.

#### *Point 2<sup>o</sup>*

Le point sous examen vise à remplacer l'article 16, paragraphe 3, de la loi précitée du 30 juillet 1960, en apportant des modifications aux lettres a) et c) et en y ajoutant les lettres f) à i) ainsi qu'un alinéa 2.

L'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, dispose que « [l]es décisions prévues aux lettres a), d) et h) de l'alinéa qui précède sont soumises à l'approbation du ministre, sur avis de l'Inspection générale de la sécurité sociale ». À cet égard, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux considérations générales relatives à l'empiètement manifestement disproportionné de l'IGSS sur les attributions tutélaires du ministre ayant le

---

<sup>2</sup> Cour const., arrêt n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A n° 72 du 28 janvier 2021).

Fonds national de solidarité dans ses attributions et doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

S'ajoute à cela que, concernant le décompte annuel mentionné à l'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, l'établissement, ou bien la présentation de celui-ci au ministre ayant le Fonds national de solidarité dans ses attributions, ne fait pas partie des missions du conseil d'administration reprises à l'article 16, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de compléter l'article 16, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, en ce sens. Au cas où ce seraient les arrêtés de compte annuels visés au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre a), qui devraient être publiés sur le site internet du FNS, la troisième phrase de l'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur proposée, est alors à adapter en remplaçant les termes « le décompte annuel » par les termes « les arrêtés de compte annuels ». Dans cette dernière hypothèse, le paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, ne doit pas être adapté.

*Points 3° et 4°*

Sans observation.

*Point 5°*

Le point sous examen vise à insérer un paragraphe 7 nouveau à l'article 16 de la loi précitée du 30 juillet 1960 qui dispose ce qui suit : « (7) Toutes les questions de prestation feront l'objet d'une décision du président ou de son délégué. Cette décision est acquise à défaut d'une opposition écrite formée par l'intéressé devant le conseil d'administration dans les quarante jours. L'opposition, qui n'a pas d'effet suspensif, est vidée par le conseil d'administration. »

Le Conseil d'État relève qu'il y a lieu de préciser à qui le président peut déléguer des attributions. S'il devait s'agir des fonctionnaires visés à l'article 16, paragraphe 9, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, le paragraphe 7 serait alors à adapter en ce sens.

Par ailleurs, et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de compléter la deuxième phrase par les termes « de la notification », pour écrire « Cette décision est acquise à défaut d'une opposition écrite formée par l'intéressé dans les quarante jours de la notification. »

*Point 6°*

Sans observation.

*Point 7°*

Le Conseil d'État constate que l'article 16, paragraphe 9, quatrième phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, ne détermine aucunement les attributions que le président pourrait être amené à déléguer en cas d'absence à un des fonctionnaires visés audit paragraphe. À cet égard, il rappelle que l'article 129, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, érige l'organisation des établissements publics en matière réservée à la loi. Le législateur doit dès lors satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments

essentiels de l'organisation du FNS au niveau de la loi<sup>3</sup>. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous revue.

*Points 8° à 12°*

Sans observation.

*Point 13°*

Le point sous examen vise à insérer les articles *16bis* à *16sexies* dans la loi précitée du 30 juillet 1960.

L'article *16bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, prévoit ce qui suit : « En dehors du président, le personnel du fonds comprend des fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État des différentes catégories de traitement telles que 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. » Le Conseil d'État comprend qu'il ressort de ladite disposition, lue avec le paragraphe 4, que le président ne fait pas partie du cadre du FNS. Pour éviter toute équivoque, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « En dehors du président, ».

Le Conseil d'État constate que l'article *16bis*, paragraphe 4, de la loi précitée du 30 juin 1960, dans sa teneur proposée, qui dispose que le président est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement, est en contradiction avec l'article 16, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée en ce que ce dernier prévoit que le président du conseil d'administration est nommé par le Gouvernement. Face à cette incohérence, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article *16bis*, paragraphe 4, de la loi précitée du 30 juin 1960, dans sa teneur proposée. Pour le surplus, le Conseil d'État relève que la disposition sous revue trouverait mieux sa place à l'endroit des dispositions ayant trait au président du conseil d'administration.

Quant à l'article *16ter*, lettre g), le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par les termes « sans préjudice des autres dispositions du présent article, ».

L'article *16quinquies* étant dépourvu de portée juridique, le Conseil d'État demande de le supprimer.

Le Conseil d'État constate que l'article *16sexies*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, prévoit que, sans préjudice des examens oraux prévus à l'annexe du projet de loi sous avis sous le point IV.B.1.a., les examens se déroulent par écrit devant une commission d'examen. Faute pour le texte de fournir des renseignements y relatifs, le Conseil d'État se demande comment se déroulent alors les examens oraux. Ont-ils lieu devant une autre commission d'examen que celle devant laquelle se déroulent les épreuves écrites ? À défaut de précision y relative, le Conseil d'État doit s'opposer formellement pour des raisons de sécurité juridique à la disposition sous examen.

---

<sup>3</sup> Avis n° 61.673 du Conseil d'État du 24 septembre 2024, doc. parl. n° 8315<sup>4</sup>.

Concernant l'article 16*sexies*, paragraphe 3, qui prévoit que « [l]a commission d'examen arrête la procédure à suivre dans les examens », le Conseil d'État s'interroge sur la nature des éléments de la procédure que la commission d'examen peut arrêter. S'il devait s'agir d'éléments à caractère factuel, ne présentant pas de caractère réglementaire, le Conseil d'État peut marquer son accord à ce que la commission d'examen arrête la procédure à suivre au cours des examens. Dans la négative, la disposition sous examen confère à la commission d'examen un pouvoir réglementaire, ce qui ne saurait se concevoir au regard de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, qui réserve au Grand-Duc de prendre des règlements dans des matières réservées à la loi.

Finalement, le Conseil d'État note que l'article 16*sexies*, paragraphe 7, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, emploie le terme « branche » sans que ce terme soit défini par la loi précitée du 30 juillet 1960. Le Conseil d'État se demande dès lors ce que les auteurs entendent viser par ce terme lorsqu'il est prévu que « [l]es candidats qui, tout en ayant obtenu les moyennes prévues au paragraphe 6, n'ont pas obtenu à l'examen la moitié des points dans l'une ou l'autre branche, subiront un examen oral supplémentaire dans ces branches, lequel décidera de leur admission. » En employant un terme aux contours flous qui est non autrement défini, la disposition sous revue est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Par ailleurs, concernant toujours le paragraphe 7, le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « au moins » avant les termes « la moitié des points » afin de préciser qu'il s'agit d'un minimum requis.

*Point 14°*

Lettre a)

Sans observation.

Lettres b) à d)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup>, point 20°, relatives à la suppression de l'article 29 de la loi précitée du 30 juillet 1960, qui détermine les infractions à ladite loi, et demande, par analogie, de supprimer l'article 17, paragraphes 2 à 5, de la loi précitée du 30 juillet 1960. Les lettres sous revue sont à adapter en conséquence.

*Point 15°*

Le point sous revue tend à remplacer l'article 18 de la loi précitée du 30 juillet 1960. L'article 18, dans sa teneur proposée, prévoit que le FNS est soumis à la haute surveillance du Gouvernement qui s'exerce par l'IGSS.

Pour ce qui concerne les paragraphes 1<sup>er</sup> à 7, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux considérations générales relatives à l'empiètement manifestement disproportionné de l'IGSS sur les attributions tutélaires du ministre ayant le Fonds national de solidarité dans ses attributions pour s'opposer formellement aux dispositions sous revue.

Pour le surplus, et étant donné que la loi précitée du 30 juillet 1960 ne prévoit pas que le FNS établit des « statuts », le Conseil d'État demande de supprimer, aux paragraphes 2 et 6, les termes « statutaires » et « statuts ».

En outre, concernant le paragraphe 6, et afin de garantir la pérennité des situations créées dans le chef des personnes bénéficiant des prestations fournies par le FNS, le Conseil d'État recommande aux auteurs de limiter dans le temps la possibilité pour l'autorité de surveillance de suspendre les décisions du conseil d'administration qui seraient contraires aux lois, règlements, ou conventions.

Concernant le paragraphe 7, le Conseil d'État relève que le procédé de législation par référence à un texte existant « par analogie » est source d'insécurité juridique, du fait qu'il contraint le lecteur à trouver lui-même les aspects des dispositions qui doivent être adaptées pour qu'elles soient comprises correctement. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'inscrire les dispositions pertinentes, adaptées au cas du FNS, à l'article 18 de la loi précitée du 30 juillet 1960.

Le paragraphe 8 dispose que « [l]e contrôle de la gestion financière est encore assuré par la Cour des comptes, suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. » Le Conseil d'État relève que les modalités du contrôle exercé par la Cour des comptes relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 119, paragraphe 3, de la Constitution. Il se doit de signaler que dans une telle matière, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels. Le législateur doit dès lors satisfaire à cette réserve en déterminant les éléments essentiels des modalités de contrôle de la Cour des comptes au niveau de la loi. En l'état actuel du texte, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

*Points 16° et 17°*

Sans observation.

*Point 18°*

Lettres a) et b)

Les lettres sous revue ont pour objet de modifier l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 30 juillet 1960.

Selon le commentaire des articles, les modifications proposées par le point 18°, « deviendront toutefois superfétatoires au cas où le projet de loi n° 8259 entrerait en vigueur avant le présent texte. » Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 23, dans leur teneur proposée, ne sont pas devenus superfétatoires suite à l'entrée en vigueur de la loi du 4 juin 2024 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 ; 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, en date du 8 décembre 2022, étant donné que d'autres textes de loi, comme la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale<sup>4</sup>, renvoient à la loi organique du FNS pour ce qui est de la procédure applicable aux voies de recours. Ainsi, afin d'éviter un vide juridique, il convient d'éviter une suppression de l'article 23, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

L'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, prévoit que les articles 454 à 455<sup>sexies</sup> du Code de la sécurité sociale sont applicables aux recours à introduire contre les décisions du FNS. Le Conseil d'État constate qu'il existe une incohérence entre l'article 455, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la sécurité sociale et l'article 23, paragraphe 3 nouveau, première phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960, en ce que l'article 455, alinéa 1<sup>er</sup>, fixe la valeur jusqu'à laquelle le Conseil arbitral de la sécurité sociale statuera en dernier ressort à 1 250 euros, tandis que selon l'article 23, paragraphe 3, cette valeur est fixée à 297,47 euros. Au vu de cette incohérence, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Lettre c)

Sans observation.

Lettre d)

La lettre sous revue vise à modifier l'article 23, paragraphe 4, devenu le paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960.

Le Conseil d'État donne à considérer que les voies de recours relèvent d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 101 de la Constitution. Il rappelle que dans une telle matière, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels. Étant donné que le texte, en son état proposé, prévoit qu'« [u]n règlement grand-ducal fixe la valeur en capital pour laquelle les pensions demandées entreront en ligne de compte pour l'application de la présente disposition », le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 23, paragraphe 3, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée.

Pour le surplus, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs qu'il convient, à l'instar de ce qui est prévu à d'autres endroits du projet de loi sous avis<sup>5</sup>, de remplacer, à l'article 23, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi précitée du 30 juillet 1960, le terme « pensions » par le terme « prestations ».

Lettre e)

La lettre sous examen vise à modifier l'article 23, paragraphe 5, devenu le paragraphe 4, de la loi précitée du 30 juillet 1960, qui porte sur le recours en cassation. Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, les

---

<sup>4</sup> Voir article 34 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale qui dispose que : « Contre les décisions prises par le Fonds, la personne concernée dispose d'un recours conformément aux articles 23 à 26 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. »

<sup>5</sup> À titre d'exemple, peut être cité l'article 1<sup>er</sup>, point 14°, lettre a), du projet de loi sous avis.

articles 454 à 455<sup>sexies</sup> du Code de la sécurité sociale sont applicables et il relève que la procédure en cassation est déterminée par l'article 455, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale. Partant, l'article 23, paragraphe 5, devenu le paragraphe 4, de la loi précitée du 30 juillet 1960, est à abroger, pour faire double emploi avec l'article 455, alinéa 2, précité. La lettre sous examen est à adapter en conséquence.

Lettre f)

La lettre sous examen vise à modifier l'article 23, paragraphe 6, devenu le paragraphe 5, de la loi précitée du 30 juillet 1960, qui prévoit que les bénéficiaires des prestations du FNS jouissent de plein droit du bénéfice de l'assistance judiciaire. Ledit paragraphe étant implicitement abrogé par la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, le Conseil d'État demande aux auteurs d'abroger ledit paragraphe et de reformuler la lettre sous revue en ce sens.

Lettre g)

La lettre sous examen vise à modifier l'article 23, paragraphe 7, devenu le paragraphe 6, de la loi précitée du 30 juillet 1960, qui reprend le libellé de l'article 455, alinéa 3, du Code de la sécurité sociale. Étant donné que l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 30 juillet 1960, dans sa teneur proposée, prévoit que l'article 455 du Code de la sécurité sociale est applicable aux recours contre les décisions du FNS, le paragraphe 7, devenu le paragraphe 6, est à abroger en ce qu'il fait double emploi avec l'article 455, alinéa 3, précité. Partant, la lettre sous examen est à reformuler.

*Point 19°*

Le point sous examen vise à remplacer l'article 25 de la loi précitée du 30 juillet 1960.

Le Conseil d'État note que l'article 25 s'inspire fortement des dispositions de l'article 458 du Code de la sécurité sociale. Il constate toutefois que l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, dans sa teneur proposée, comporte une troisième phrase qui fait défaut à l'article 458, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du Code de la sécurité sociale. Dans un souci de cohérence entre les différents textes en la matière, le Conseil d'État demande d'aligner le texte de l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, sur celui de l'article 458, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du Code de la sécurité sociale.

En outre, dans la mesure où en l'occurrence l'expéditeur ne peut être autre que le FNS, le Conseil d'État demande de remplacer, à l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, deuxième phrase, les termes « de l'expéditeur » par les termes « du fonds ».

*Point 20°*

Le point sous examen vise à modifier l'article 29, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 30 juillet 1960, qui détermine les sanctions à encourir par ceux qui auront frauduleusement amené le FNS à fournir une prestation ou d'autres avantages qui n'étaient pas dus ou qui n'étaient dus qu'en partie.



En premier lieu, le Conseil d'État relève que les adaptations des montants des sanctions à encourir ne s'imposent pas dans la mesure où, conformément à la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 relative au basculement en euro le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et modifiant certaines dispositions législatives, le taux des amendes libellées en francs à prononcer par les tribunaux répressifs de droit commun en euro a été multiplié par 0,025 et que dans les cas où la multiplication précitée aboutissait à un montant comprenant des décimales le montant a été arrondi à l'euro supérieur. Les montants prévus à l'article 29 s'élèvent dès lors depuis cette loi entre « 251 à 2 500 euros ». Partant, la lettre a) du point sous examen est à adapter de manière à viser le seul remplacement du terme « pension » par le terme « prestation » et la lettre b) est à supprimer.

En deuxième lieu, le Conseil d'État relève qu'en fait, c'est l'article 496-1 du Code pénal<sup>6</sup> relatif à l'escroquerie à subvention qui couvre les faits incriminés par l'article 29, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 30 juillet 1960. Le Conseil d'État estime dès lors que l'article 29, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, est superfétatoire et qu'il échet de le supprimer. Cette suppression s'impose également dans un souci de cohérence en ce que les sanctions à encourir au titre de l'article 29 de la loi précitée du 30 juillet 1960 diffèrent de celles prévues à l'article 496-1 du Code pénal.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État recommande aux auteurs de profiter de l'occasion pour supprimer l'article 29, paragraphe 3. En effet, l'institution du renvoi sous la surveillance spéciale de la police a été supprimée du Code pénal par la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines.

*Points 21° et 22°*

Sans observation.

### Article 2

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de faire abstraction des termes « d'office » pour être superfétatoires.

### Article 3

L'article sous revue dispose que « [d]ans la catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, sous-groupe administratif, l'un des inspecteurs est autorisé à porter le titre d'administrateur aussi longtemps qu'il n'y aura pas eu de nomination dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1. » Étant donné que la loi précitée du 30 juillet 1960 n'instaure pas le titre d'administrateur, l'article sous examen est à supprimer.

### Article 4

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché

---

<sup>6</sup> L'article 496-1 du Code pénal dispose ce qui suit : « Est puni des peines prévues à l'article 496, celui qui sciemment fait une déclaration fausse ou incomplète ou omet de communiquer une information en violation d'une obligation spécifique, en vue d'obtenir ou de conserver une subvention, indemnité ou autre allocation qui est, en tout ou en partie, à charge de l'État, d'une autre personne morale de droit public ou d'une institution internationale ou des budgets gérés par l'Union européenne ou pour son compte. »

de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par les auteurs peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication aurait lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

En ce qui concerne la *forme* de la loi en projet, il est soulevé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

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 ».

Il convient d'écrire correctement « *sexies* » et non pas « *sexties* ».

En ce qui concerne la *structure* de la loi en projet, il est relevé qu'il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Subsidiairement, à l'intitulé du chapitre 2, il convient d'écrire le terme « transitoire » au pluriel.

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné.

En ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup>, point 22°, il est signalé que si la taille de l'annexe à insérer est trop importante, celle-ci est à joindre *in fine* à l'acte

en projet.

En procédant de cette manière, le projet de loi sous revue est à restructurer comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 16 de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création du Fonds national de solidarité est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1<sup>er</sup> [...];

2° Le paragraphe 3 [...];

[...].

**Art. 2.** Après l'article 16 de la même loi sont insérés les articles 16*bis* à 16*sexies* nouveaux libellés comme suit :

[...].

**Art. 3.** L'article 17 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup> [...];

2° Au paragraphe 2 [...];

[...].

**Art. 4.** L'article 18 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 18. (1) [...].

**Art. 5.** Les articles 21 et 22 de la même loi sont abrogés.

**Art. 6.** L'article 23 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1<sup>er</sup> [...];

2° Le paragraphe 2 [...]:

a) [...];

b) [...];

[...]

**Art. 7.** L'article 25 de la même loi est remplacé par le texte suivant :

« Art. 25. (1) [...].

**Art. 8.** L'article 29 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup> [...];

2° Au paragraphe 2 [...].

**Art. 9.** À l'article 34, paragraphes 2 et 6, de la même loi, les termes « d'État » sont supprimés.

**Art. 10.** Après l'article 38 de la même loi, sont insérés les articles 38*bis* et 38*ter* nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 38*bis*. Parmi les fonctionnaires [...].

Art. 38*ter*. Dans la catégorie [...]. »

**Art. 11.** Il est ajouté à la même loi une annexe nouvelle libellée comme suit :

[...].

**Art. 12.** La présente loi entre en vigueur [...]. »

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

Au point 2°, à l'article 16, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre a), dans sa nouvelle teneur proposée, il est indiqué d'écrire « [...], ~~désigné~~ ci-après ~~par le terme~~ « ministre », [...]. »

Au point 2°, à l'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, première phrase, dans sa nouvelle teneur proposée, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « l'alinéa qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification

ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au point 2°, le point final est à déplacer devant les guillemets fermants, à la fin de l'article 16, paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée. Par analogie, cette observation vaut également pour le point 3°, où le point final est à déplacer devant les guillemets fermants, à la fin de l'article 16, paragraphe 4, quatrième phrase, dans sa nouvelle teneur proposée.

Au point 3°, la nouvelle teneur du paragraphe 4 est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent entouré de parenthèses « (4) ».

Aux points 5°, 6° et 7°, le Conseil d'État signale que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme 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 inexactes. En l'espèce l'insertion de nouveaux paragraphes se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir. Cette observation vaut également pour le point 18°, lettre c).

Au vu des développements qui précèdent, les points 5° à 12° sont à renuméroter et à reformuler comme suit :

« 5° Le paragraphe 8 est remplacé par le texte suivant :

« (8) Toutes les questions [...] » ;

6° Le paragraphe 10 est remplacé par le texte suivant :

« (10) Le président [...] » ;

7° Les paragraphes 11 et 12 sont abrogés ;

8° À la suite du paragraphe 12, les termes « *Dispositions d'exécution* » sont supprimés ;

9° Les paragraphes 13 et 14 sont abrogés. »

Au point 13°, à l'article 16*bis*, paragraphe 4, à insérer, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Partant, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « point 2° ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 2, où il y a lieu d'insérer, à la première phrase, une virgule après les termes « lettre a) », et à la deuxième phrase, une virgule après les termes « lettre b) ».

Au point 13°, à l'article 16*ter*, lettre g), à insérer, il convient d'écrire « Conseil de gouvernement » avec une lettre « g » initiale minuscule.

Au point 13°, à l'article 16*ter*, lettre h), à insérer, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ». Cette observation vaut également pour le point 13°, à l'article 16*ter*, lettre i), à insérer.

Au point 13°, à l'article 16*ter*, lettre k), à insérer, les termes « au paragraphe 2 de l'article 56 » sont à remplacer par ceux de « à l'article 56, paragraphe 2, ».

Au point 13°, à l'article 16*quinquies*, à insérer, les termes « sont documentées » sont à remplacer par les termes « est documentée ».

Au point 13°, à l'article 16*sexies*, paragraphe 1<sup>er</sup>, à insérer, il convient de remplacer les termes « à l'annexe sous le point IV.B.1.a., » par ceux de « à l'annexe, partie IV, lettre B, point 1, lettre a, ». Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter les termes « qui est » avant le terme « composée ».

Au point 13°, à l'article 16*sexies*, à insérer, il convient d'écrire le terme « Commission » avec une lettre initiale « c » minuscule. Cette observation vaut également pour le point 22°, à l'annexe, partie II, lettre A, lettre a, à insérer. Au paragraphe 2, les termes « à peine » sont à remplacer par les termes « sous peine ».

Au point 14°, lettre a), il y a lieu de remplacer les termes « les termes « prestations » » par ceux de « le terme « prestations » ».

Au point 14°, lettre b), il y a lieu de remplacer les termes « les termes « fonctionnaires » » par ceux de « le terme « fonctionnaires » ». Cette observation vaut également pour le point 14°, lettres c) et d). Par ailleurs, les guillemets ouvrants en trop avant les termes « les termes » sont à supprimer.

Au point 14°, lettre c), il convient d'écrire « Au paragraphe 3, première phrase, [...] ». Par analogie, cette observation vaut également pour la lettre d).

Au point 18°, lettre b), sous i), les guillemets ouvrants avant les termes « Les termes » sont à omettre. Par ailleurs, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 18°, lettre c), et tel que relevé plus haut, les auteurs procèdent à une « dénumérotation », de sorte que le point 18°, lettres c), d), e), f) et g) sont à reformuler. Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition de restructuration du projet de loi sous revue, les dispositions en question sont à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** L'article 23 de la même loi est modifié comme suit :

[...]

3° Le paragraphe 3 est abrogé ;

4° Au paragraphe 4, [...]

5° Le paragraphe 5 est modifié comme suit :

a) À la première phrase, [...]

b) Les deuxième et troisième phrases sont supprimées ;

6° Au paragraphe 6, [...]

7° Au paragraphe 7, [...]. »

Au point 18°, lettre d), les termes « première phrase » sont à remplacer par ceux de « deuxième phrase ».

Au point 18°, lettre e), le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

Au point 18°, lettre f), il y a lieu d'écrire correctement « ayants droit ».

Au point 19°, à l'article 25, paragraphe 4, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'ajouter les termes « de manière » avant le terme « tardive ». Par ailleurs, il y a lieu de remplacer le terme « celui » par les termes « la date ».

Au point 21°, les lettres a) et b) peuvent être fusionnées et il est renvoyé à la proposition de texte ci-avant.

Au point 22°, à l'annexe, à l'intitulé de la partie VIII, à insérer, le terme « groupes » est à écrire au singulier.

### Article 2

L'article sous examen contient une disposition transitoire, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place dans le corps de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 38*bis* dans la loi précitée du 30 juillet 1960. Sur ce point, il est renvoyé à la proposition de texte figurant aux observations générales. Subsidiairement, il convient de remplacer, aux première et deuxième phrases, les termes « au sens de la présente loi » par ceux de « au sens de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité ». Par ailleurs, aux première et deuxième phrases, les termes « au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi » sont à remplacer par les termes « au moment de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité », en ajoutant la date de la future loi, actuellement en projet.

### Article 3

Tout comme l'article 2, l'article sous examen contient également une disposition transitoire, laquelle, selon le Conseil d'État, aurait mieux sa place dans le corps de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité. Le Conseil d'État propose dès lors d'insérer un nouvel article 38*ter* dans la loi précitée du 30 juillet 1960. Sur ce point, il est renvoyé à la proposition de texte figurant aux observations générales.

### Article 4

Il y a lieu d'ajouter les termes « celui de » avant les termes « sa publication ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes