

N° 4891⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

TITRE A. Modifiant et complétant

- I) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
- II) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- III) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat
- IV) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat
- V) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois
- VI) la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail
- VII) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration

TITRE B. Déterminant les conditions et modalités de nomination et de désignation de certains fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière

TITRE C. Portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire

TITRE D. Dispositions abrogatoire et transitoire

TITRE E. Entrée en vigueur

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

sur les amendements gouvernementaux

(24.10.2002)

Par dépêche du 3 octobre 2002, Madame le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs joint à cette série d'amendements, la raison d'être de ces derniers est quintuple:

- en premier lieu, les modifications proposées seraient dues aux „*réflexions et observations*“ contenues dans l'avis du 10 avril 2002 de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi initial. Sous la réserve expresse des remarques figurant au sous-chapitre „*Un tableau mystérieux ...*“ ci-après, la Chambre apprécie à sa juste valeur le fait d'être honorée d'une mention en première place;
- en deuxième lieu, le Gouvernement entend profiter de l'occasion pour transposer dans la législation les points 4. et 6. de l'accord salarial signé le 21 mars 2002 avec la CGFP, points se rapportant au régime des pensions qui, de toute façon, doit être modifié par le projet de réforme du statut;
- ensuite, et dans ce même contexte, c'est la transposition du „*volet „convergence“ du „Rentendesch“* (entre-temps concrétisé au niveau législatif par la loi du 28 juin 2002) *pour le régime transitoire dans la Fonction Publique*“ qui fait à son tour l'objet des présents amendements;
- en quatrième position, les auteurs reconnaissent qu'ils ont à procéder à toute une ribambelle de modifications destinées à „*redresser des incohérences*“ et à „*corriger des erreurs constatées par après dans le texte initial*“;
- en cinquième et dernier lieu, la Chambre constate, non sans un certain étonnement, que la série d'amendements comporte plusieurs dispositions tout à fait nouvelles et dont il n'avait jamais été question au stade de l'élaboration de la réforme, en tout cas pas au moment de sa discussion entre partenaires sociaux. La Chambre vise notamment l'énigmatique mesure relative au „*bénévolat*“, que les auteurs ont d'ailleurs eux-mêmes choisie de mettre entre guillemets dans leur exposé des motifs.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics subdivise le présent avis en quatre chapitres:

- un premier chapitre sera consacré à un bref historique du dossier et à une mise au point qui lui est imposée malgré elle;
- une deuxième partie traitera de l'appréciation globale du dossier au stade où il en est à l'heure actuelle;
- un troisième chapitre sera voué à l'analyse des quelques mesures nouvelles que le Gouvernement entend introduire par le biais de ses amendements;
- les projets de règlement grand-ducal joints au projet de loi seront traités dans la dernière partie.

1. Un bref aperçu historique

Le 29 juillet 1992, il y a plus de dix ans donc, fut déposé à la Chambre des Députés un projet de loi modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Pour une raison qui reste obscure à ce jour, la Commission de la Fonction Publique décida début 1994 de scinder le projet initial en deux. Un premier volet – comportant l'obligation pour le candidat-fonctionnaire de maîtriser les trois langues administratives du pays et introduisant, avec quelques années de retard sur le secteur privé, le deuxième baby-year pour la fonction publique – fut réalisé par la loi du 8 juin 1994, entrée en vigueur le 1er août de la même année.

Le deuxième volet de la réforme projetée à l'époque, autrement plus volumineux que les deux dispositions précitées, disparut dans un tiroir tellement profond qu'il a fallu tout le poids de la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et un changement de siècle, de millénaire même, pour qu'il refasse enfin surface. En effet, ce n'est que par lettre du 21 décembre 2001 que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fut saisie pour avis d'une version profondément remaniée il est vrai du projet de réforme de 1992.

La Chambre s'est prononcée dans un avis circonstancié d'une cinquantaine de pages sur ce nouveau projet, avis émis le 10 avril 2002.

Depuis lors, un silence mystérieux entourait de nouveau le dossier, si ce n'est que des rumeurs faisaient état de l'élaboration d'une série d'amendements gouvernementaux audit projet.

Le Conseil d'Etat semble attendre ceux-ci ainsi que le présent avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avant de se prononcer.

Dans le contexte de ce bref rappel historique, la Chambre ne voudrait pas omettre de citer une phrase figurant dans l'accord salarial signé le 21 mars 2002 entre le Gouvernement et la CGFP, et qui se lit comme suit:

„Le Gouvernement s'emploiera à faire voter le projet de loi de réforme du statut général des fonctionnaires de l'Etat avant la pause d'été 2002.“

Le Gouvernement a beau s'excuser en argumentant qu'il ne lui appartient pas de dicter sa volonté au législateur souverain: le fait que les amendements sous avis n'ont été *„approuvés par le Gouvernement en Conseil (que) dans sa séance du 27 septembre 2002“*, soit après la pause d'été, prouve à suffisance qu'il y a déjà eu violation de l'accord salarial précité.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne désespère pas de voir le projet voté avant la fin de l'année en cours. Si par impossible tel ne devait pas être le cas, elle refuserait en tout cas d'en porter ne fût-ce qu'un minimum de responsabilité, ses deux avis afférents ayant été émis dans des délais raisonnables vu la portée et l'envergure du projet.

Un tableau mystérieux ...

Ceci dit, la Chambre se doit d'en venir à un autre aspect qui lui tient à coeur.

Elle est en effet informée que, suite à son avis prérappelé du 10 avril 2002, le Ministère de la Fonction Publique aurait reçu l'instruction de concocter un tableau synoptique juxtaposant les remarques formulées dans ledit avis et la prise de position y relative du Ministère.

Le résultat se résumerait à une oeuvre approximative à caractère émotionnel qui manquerait totalement d'objectivité. Ce tableau n'ayant pas accompagné les amendements sous avis, la Chambre regrette de ne pas pouvoir démontrer, pièces à l'appui, quel esprit mal tourné a présidé à son élaboration. Elle se borne donc à déplorer que d'aucuns ont cru devoir tenter ce *„règlement de comptes“* en raison de l'une ou de l'autre des remarques plus ironiques que blessantes que la Chambre avait faites dans son premier avis et qui, à n'en pas douter, avaient mal été comprises par les auteurs du projet.

Quoi qu'il en soit, la Chambre estime que les efforts et le temps gaspillés dans cet élan d'orgueil blessé auraient beaucoup mieux pu être investis, notamment pour élaborer un autre tableau comparatif, à savoir un tel regroupant de façon synoptique les dispositions du projet initial et celles y relatives des amendements. Un tel exercice aurait pour le moins eu le mérite de ne pas servir à rien du tout ...

La Chambre reviendra sur cette question dans le chapitre qui suit.

2. Le dossier à l'heure actuelle

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a clairement fait comprendre ci-avant qu'elle refuse de porter la moindre responsabilité de tout retard supplémentaire que pourrait prendre le dossier.

Or, elle s'exposerait quand même à ce reproche si elle devait une nouvelle fois s'employer à analyser, jusque dans les derniers détails, toutes les dispositions statutaires qui seront modifiées. Si l'on sait par ailleurs quelles suites risquent encore d'être réservées à un tel exercice (cf. l'histoire du tableau ci-avant), il paraît plus que judicieux de s'en abstenir. Ce serait de toute façon double emploi, puisque tout a été dit et écrit dans l'avis du 10 avril 2002 de la Chambre.

Aussi la Chambre juge-t-elle comme suit, dans une approche globale, les amendements qui concernent des dispositions ayant déjà figuré au projet initial:

- elle approuve toutes les modifications et améliorations apportées aux textes sur la base des remarques et suggestions qu'elle a présentées dans son avis prérappelé, même si elle se demande pour quelle raison les auteurs ont choisi de taire pudiquement et à plusieurs reprises que tel ou tel amendement repose sur une proposition de la Chambre;

- quant aux menues adaptations rédactionnelles et autres formulations mieux adaptées qu'elle avait proposées et qui n'ont pas été retenues, par obstination ou orgueil blessé, elle demande de reconsidérer les passages concernés;
- finalement, pour ce qui est des réflexions fondamentales relatives à des questions de principe où il y aurait encore désaccord, la Chambre fait savoir qu'elle ne voit aucune raison pour revenir sur son avis initial et adopter aujourd'hui une position différente. Sans vouloir énumérer une nouvelle fois tous les problèmes, surtout eu égard à ce qu'elle écrit au début du présent chapitre, la Chambre tient toutefois à rappeler qu'il s'agit principalement des points suivants:
 - la nomination à durée déterminée aux postes à responsabilité particulière;
 - la mobilité du secteur privé vers l'Etat et vice versa;
 - la libre circulation;
 - les modifications législatives en matière de contrat de travail;
 - la réintégration des fonctionnaires ayant démissionné après 1984 en vue de l'éducation de leurs enfants et le reclassement équitable de ceux ayant entre-temps déjà réintégré le service;
 - la procédure disciplinaire et le commissariat afférent;
 - l'avancement à l'intérieur du cadre fermé;
 - le service à temps partiel à partir d'un certain âge („Altersteilzeit“);
 - le calcul du traitement d'un fonctionnaire réengagé dans cette qualité après avoir démissionné.

Avant de se prononcer quant aux nouvelles mesures prévues par certains amendements, la Chambre ne peut s'empêcher d'adresser aux auteurs du projet une dernière recommandation.

En effet, eu égard aux incohérences et erreurs figurant au projet initial, il est à craindre que les amendements sous avis n'aggravent la situation du fait que les auteurs du projet n'ont pas jugé utile de compiler une version coordonnée du projet, dans laquelle les amendements auraient par exemple pu être signalés en caractères gras ou italiques.

Une telle façon de procéder aurait eu l'avantage d'améliorer considérablement la lisibilité des textes et aurait pour le surplus certainement réduit le risque d'erreurs de référence qui est énorme dès qu'on doit numéroter des dispositions (les amendements) qui ont pour objet d'en modifier d'autres qui sont déjà numérotées (le projet initial) et qui, à leur tour, doivent modifier des textes existants, numérotés eux aussi.

A titre d'exemple, la Chambre aimerait citer la formulation ultracompliquée utilisée pour incorporer une seule phrase à l'article 23 de la loi sur les traitements. Il s'agit en l'occurrence du titre A, article II, paragraphe 4., dont la „partie technique“ se lit comme suit:

„Entre les anciens points 4 et 5 (du projet initial), devenus les points 5 et 6, est inséré un nouveau point 6 libellé comme suit, l'ancien point 5 devenant le point 7:

„6. L'article 23 est modifié et complété comme suit:

a) Au paragraphe 1 est ajouté un alinéa 2 libellé (sic!) comme suit:“

La Chambre recommande dès lors chaudement de revoir l'ensemble des numérotations et références afin d'éviter des erreurs comme il y en a trop souvent eu par le passé (cf. disposition relative à l'accès au cadre fermé, abrogée involontairement par la loi INAP en 1999 et que le projet sous avis doit réintroduire). La Chambre n'a malheureusement pas le loisir de procéder à un tel exercice en raison de l'urgence du dossier, mais elle est persuadée que des coquilles subsistent dans le projet.

Ainsi, l'article II. 2. du titre A. dispose que „les points 2 et 3 actuels deviennent les nouveaux points 3 et 4“ alors que, selon son commentaire, „ce point a simplement comme objectif de réagencer les points 1 et 2“.

Autre exemple: le titre A., article Ier, paragraphe 17., a pour objet de remplacer „le point 28d“ du projet initial. Or, le paragraphe suivant des amendements (A.I.18.) attribue aux points 28d) et 28e) les nouveaux numéros 28c) et 28d), de sorte que le point 17 précité devrait préciser s'il entend modifier l'ancien ou le nouveau point 28d).

La Chambre conseille donc une nouvelle fois avec insistance aux auteurs de procéder à un ultime contrôle de toute la technique de numérotage à la fois du projet initial et des amendements.

3. Analyse des amendements

a. Les dispositions modifiées

Le présent sous-chapitre analysera les amendements qui ont pour objet de modifier des dispositions figurant déjà au projet initial, mais de les modifier dans un sens autre que celui demandé par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis du 10 avril 2002.

Les différents sujets seront abordés dans l'ordre de leur apparition dans le texte des amendements.

- *la réintégration au terme d'un congé sans traitement ou d'un congé pour travail à mi-temps*

Dans le projet initial, le Gouvernement avait envisagé de faciliter la réintégration des fonctionnaires visés en leur offrant la possibilité de changer d'administration au cas où une vacance de poste dans leur administration/carrière ferait défaut au terme de leur congé.

La Chambre, pour sa part, avait demandé le droit à la réintégration immédiate pour ceux des intéressés qui avaient bénéficié d'un droit à un congé.

Les amendements proposés sub A.I.8. (congé sans traitement) et A.I.10. (congé pour travail à mi-temps) prévoient la réintégration dans l'administration et la carrière d'origine „*au terme d'un an après l'expiration du congé*“ respectif, et ce pour les seuls fonctionnaires ayant sollicité leur congé pour se consacrer à l'éducation de leur(s) enfant(s).

La Chambre peut marquer son accord avec cette modification en ce qui concerne toutes les formes de congé visées, sauf celui (sans traitement) auquel le fonctionnaire a droit après un congé de maternité ou d'accueil. En effet, ce congé est limité à deux années et permet donc à l'Etat-patron d'engager un employé à durée déterminée pour cette même période sans contrevenir à la loi sur le contrat de travail. La Chambre en reste donc à sa revendication initiale pour ce qui est de cette seule situation.

Quant à la forme, elle signale que la conjonction „*et*“ employée audit point A.I.8., hormis qu'elle n'a pas la moindre raison d'être à cet endroit, induit en erreur. La phrase afférente est donc à faire débiter comme suit: „*Au paragraphe 3 de l'article 30, il est inséré.*“

La Chambre rend attentif dans ce contexte au risque de confusion qui va naître du fait que l'on aura désormais affaire à trois catégories différentes de „*réintégration*“, à savoir la réintégration après un congé, la réintégration du fonctionnaire retraité et la réintégration de ceux ayant démissionné avant le 1.1.1984. Il y aura donc lieu de veiller à bien faire comprendre dans chaque cas de quoi on parle.

- *la bonification accordée aux fonctionnaires en congé sans traitement ou en congé pour travail à mi-temps*

Le projet initial avait prévu de faire bénéficier les intéressés d'une bonification de 10 années au maximum, à considérer comme période d'activité de service intégrale.

La Chambre avait marqué son accord avec ces dispositions, sous réserve de considérer les bonifications résultant des articles 29, 29bis et 30/1 comme complémentaires à celle à introduire.

Les auteurs des amendements en restent à leur proposition initiale en ce qui concerne le congé sans traitement – la Chambre en reste en conséquence également à sa revendication.

Quant au congé pour travail à mi-temps, il y a cependant un revirement – fondamental – de philosophie de la part du Gouvernement: tous les congés pour travail à mi-temps sollicités pour élever un ou des enfants, tout comme l'intégralité des périodes de service à temps partiel accordées pour la même raison, seraient dorénavant mis en compte à temps plein et pour la totalité de leur durée.

Le texte proposé pour transposer cette innovation dans la loi appelle toute une série de remarques. Il semble en effet que l'auteur de la proposition ait été exalté de son idée au point d'oublier que, pour la réaliser, il faut des dispositions claires, précises et univoques – ce qui est loin d'être le cas.

En premier lieu, le commentaire affirme que „*la présente disposition a pour objet de combler une lacune qui existait jusqu'à présent dans les textes en ce qui concerne les modalités de prise en compte des congés pour travail à mi-temps, notamment dans le cadre des promotions et avancements en échelon des agents de l'Etat. Les seules dispositions ayant existé dans ce domaine étaient celles relatives à*

la prise en compte intégrale des deux années de congé sans traitement consécutives au congé de maternité („baby-years“) et du congé pour travail à mi-temps accordé pour élever un enfant non encore admis à la première année d'études primaires“.

Or, rien n'est moins vrai puisque l'article 31, paragraphe 1, alinéas 8 et 9, et l'article 31, paragraphe 2, alinéa final de la loi actuellement en vigueur règlent de façon détaillée la mise en compte ou non de tous les congés pour travail à mi-temps imaginables, et ce tant pour ce qui est du traitement et du congé que pour ce qui est des avancements en échelon ou en traitement, des promotions et du droit d'admission à l'examen de promotion.

Ensuite, le nouveau texte ne parle plus que du congé „visé par le présent paragraphe sous a)“, c'est-à-dire celui accordé „pour élever un ou plusieurs enfants à charge de moins de quinze ans“. Contrairement à ce qui est le cas à l'heure actuelle, la mise en compte du congé „facultatif“ pour travail à mi-temps ne sera plus mentionnée dans le statut après la réforme! Plutôt que de „combler une lacune“ (qui n'existe pas), il en sera donc créé une!

En troisième lieu, les dispositions transitoires pour les fonctionnaires en congé au moment de l'entrée en vigueur de la réforme sont imparfaites. En effet, l'alinéa final du titre D ne vise que ceux „en congé pour travail à mi-temps accordé pour des raisons personnelles, familiales ou professionnelles dûment motivées“, ceux ayant obtenu le leur pour se consacrer à l'éducation de leur(s) enfant(s) étant passés sous silence.

Or, d'après le commentaire du titre D, il s'agit justement de faire profiter ces derniers de la nouvelle mesure. On lit en effet, au 4e alinéa à la page 63, que „la disposition transitoire y afférente a dû être modifiée“. En fait, elle aurait dû être modifiée, mais elle a tout simplement disparu.

Les amendements en question sont donc à revoir et à compléter dans le sens voulu.

• l'instruction disciplinaire

Le Gouvernement s'étant rendu compte que le commissaire prévu pour effectuer l'instruction disciplinaire n'est „pas plus infallible que les autres fonctionnaires“, il propose d'amender son projet dans le sens de prévoir, le cas échéant, „un conseiller adjoint au Gouvernement désigné par le ministre d'Etat“ pour instruire un éventuel manquement dudit commissaire à ses devoirs.

Encore que la situation risque de ne jamais se produire, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec cet amendement.

Elle demande toutefois de supprimer, pour des raisons évidentes, la phrase selon laquelle „le conseiller ainsi désigné peut confier tout ou partie de l'instruction à un délégué“ ainsi que les mots „ou son délégué“ dans la phrase suivante.

• la réintégration du fonctionnaire retraité

La Chambre prend note avec satisfaction du fait que le Gouvernement entend enfin respecter les engagements qu'il a pris lors des négociations salariales de l'année 2000. Elle regrette d'autant plus que le texte proposé pour mettre en oeuvre l'innovation consistant à réintégrer, sous certaines conditions, un fonctionnaire retraité, est loin d'être au point.

Le titre A., article II., paragraphe 4. des amendements, et plus précisément le nouveau texte qui y figure sub 6. b), comporte en effet plusieurs dispositions qui sont à revoir, soit parce qu'elles ne correspondent pas à ce qui avait été convenu avec la Confédération Générale de la Fonction Publique, soit parce qu'elles constituent des bévues pures et simples.

Avant d'entrer dans les détails, la Chambre estime utile de rappeler l'origine et le but de la nouvelle disposition.

Dans son avis du 10 avril 2002 sur le projet initial, la Chambre avait entre autres écrit ce qui suit à ce sujet:

„La Chambre est parfaitement au courant des négociations entre la CGFP et le Gouvernement ayant précédé l'accord salarial de l'année 2000. Au cours de celles-ci, il avait entre autres été retenu qu'un agent public ayant atteint la limite d'âge de 65 ans, c'est-à-dire après avoir pris sa retraite, pouvait jusqu'à l'âge de 68 ans continuer à assurer des services limités (et spécialement rémunérés) dans son administration si celle-ci le désirait, sans pour autant bloquer son poste de

responsabilité à un successeur. Une telle mesure, de nature notamment à combattre la pénurie dans l'enseignement, devait s'appliquer à l'ensemble de la Fonction Publique.“

Comme le projet initial ne comportait aucune mesure dans le sens de cet accord entre partenaires sociaux, la CGFP était revenue à charge dans le dossier – avec succès, étant donné que le nouvel accord salarial signé le 21 mars 2002 comporte sub point 6) la stipulation suivante:

„Pour répondre aux besoins accrus en ressources humaines de l'administration et de l'enseignement et pour pallier la pénurie de personnel qualifié, le fonctionnaire retraité pourra être autorisé à fournir des prestations de service dans sa discipline jusqu'à l'âge de 68 ans, sans que la rémunération due, y compris la pension, puisse dépasser le dernier traitement d'activité de plus de 10%.“

Or, la disposition afférente proposée à l'amendement sous avis n'est pas conforme à l'objectif poursuivi, et ce pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, il y est question du *„fonctionnaire bénéficiaire d'une pension de vieillesse au sens de la loi modifiée du 26 mai 1954“*, ce qui veut dire que la nouvelle mesure ne vaudra que pour les fonctionnaires engagés avant le 1er janvier 1999 et qui bénéficieront donc du régime de pension dit *„transitoire“*. En d'autres termes, la nouvelle disposition sera donc elle aussi transitoire, même si cette période de transition durera une quarantaine d'années. Étant donné qu'il n'avait jamais été question d'une limitation dans le temps et que le commentaire des articles n'en parle pas non plus, la Chambre estime qu'il s'agit d'une maladresse rédactionnelle et elle demande que les termes *„au sens de la loi modifiée du 26 mai 1954“* soient rayés.

Ensuite, le texte proposé se limite au fonctionnaire *„n'ayant pas encore atteint la limite d'âge“*, ce qui constitue une autre maladresse évidente dans la mesure où celui qui partira à la retraite à l'âge de 64 ans et 11 mois pourra être réintégré jusqu'à l'âge de 68 ans alors que celui qui quittera ses fonctions à l'âge de 65 ans sera définitivement *„hors circuit“*.

En troisième lieu, la Chambre s'interroge sur la raison d'être de la phrase exigeant que *„la demande de réintégration doit se faire endéans un délai de 3 mois à compter de la mise à la retraite“* (quant au choix délibéré du belgicisme *„endéans“*, que le *„petit ROBERT“* ignore et dont J. Hanse dit qu'*„il faut le proscrire“*, la Chambre regrette que ses remarques répétées y relatives semblent délibérément ignorées et elle n'insistera plus). Si la Chambre comprend bien les soucis du Gouvernement, la disposition précitée doit éviter qu'un fonctionnaire ne parte à la retraite à 60 ans pour demander sa réintégration trois ou quatre ans plus tard, donc après avoir perdu tout contact avec le monde du travail. Elle se demande cependant si le délai de trois mois n'est pas exagérément bref, comparé surtout à la période estivale de deux mois, et elle propose de le fixer à 6 mois voire à une année.

Il y a ensuite lieu de constater que l'amendement parle uniquement d'une *„autorisation de réintégrer ses fonctions“*, sans se prononcer quant à la question – pourtant capitale – de la tâche du fonctionnaire réintégré. Il avait été convenu entre partenaires sociaux (cf. citation de l'avis de la Chambre ci-avant) que les intéressés pourraient *„continuer à assurer des services limités“*; parallèlement, le commentaire de l'article 1er, point 3 (qui détermine les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires retraités réintégré) parle de *„ces personnes appelées à exercer partiellement une activité“*. Il est donc indispensable que le texte se prononce clairement au sujet de la tâche des intéressés.

Enfin, la Chambre est abasourdie par l'intention des auteurs du projet de réduire le revenu des intéressés à un dixième de ce qu'ils touchaient antérieurement. En effet, le dernier alinéa de la disposition dont s'agit comporte la restriction que *„l'indemnité et la pension cumulées ne (peuvent) dépasser en aucun cas 10% du traitement ayant servi de calcul à la pension“*! Il faut évidemment écrire soit *„110% du traitement“* soit *„de plus de 10% le traitement“*.

La Chambre a du mal à comprendre comment il a été possible aux auteurs, après toutes les discussions qui ont entouré le sujet, d'accoucher finalement d'un texte aussi mal ficelé, alors surtout qu'ils ont disposé de près de six mois pour l'élaborer.

- *la promotion à l'intérieur du cadre fermé*

Pour ce qui est de l'historique de l'affaire, la Chambre renvoie à son avis du 10 avril 2002.

Les auteurs des amendements proposent aujourd'hui de réinscrire dans la loi dite *„d'harmonisation“* la disposition qui y avait une première fois été inscrite par la loi du 27 août 1986 sur les cas de rigueur, à savoir que *„l'accès au cadre fermé se fait sur la base du tableau d'avancement“*.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait à son tour demandé de donner à la disposition citée la teneur qu'elle avait initialement eue, c'est-à-dire d'en revenir à celle figurant dans la loi d'harmonisation du 28 mars 1986:

„La nomination aux différentes fonctions du cadre fermé se fait sur la base du tableau d'avancement établi à la suite de l'examen de promotion.“

La Chambre avait surtout reproché à la formulation choisie dans la loi sur les cas de rigueur de n'avoir fait l'objet d'aucun commentaire, de sorte qu'elle n'a en fait jamais été motivée.

Les auteurs des amendements semblent conscients de ce problème puisqu'ils tentent aujourd'hui, dans le commentaire des articles, de justifier – par une piètre argumentation il est vrai – le revirement effectué à l'époque.

On peut en effet y lire l'absurdité qui suit:

„... il se dégage de la jurisprudence rendue en la matière par les juridictions administratives que si le tableau d'avancement est déterminant pour l'accès au cadre fermé, en revanche les promotions aux différents grades du cadre fermé peuvent se faire sans la prise en considération du tableau en question.“

La Chambre félicite les auteurs de cette „trouville“: il lui semble élémentairement logique que le tribunal administratif „interprète“ de cette façon une disposition qui n'a pas besoin d'interprétation puisqu'elle n'est pas équivoque.

La question n'est pas celle de savoir ce que la jurisprudence en dit, la question est tout simplement celle de revenir enfin à la version initiale de la disposition incriminée, qui avait le double mérite de satisfaire tout le monde et de ne pas embêter les juridictions de l'ordre administratif.

Si toutes les promotions à l'intérieur du cadre fermé se font d'après le tableau d'avancement, il n'y a pas de contestations possibles.

Si par contre on crée à dessein un vide juridique en ce qui concerne les promotions aux grades les plus élevés de chaque carrière, en disposant que le seul „accès“ au cadre fermé se fait sur la base du tableau, il est évident qu'on provoque des remous à chaque fois qu'une nomination à un grade supérieur se fait contrairement à l'ordre dans lequel les prétendants sont classés.

Hormis l'arbitraire et le favoritisme auxquels une telle disposition invite, c'est la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics qui en fait les frais puisque ses ressortissants, écartés lors d'une promotion, s'adressent à elle non seulement pour être informés à ce sujet, mais pour le financement d'un recours contentieux – que l'Etat refuse évidemment de prendre à sa charge par la suite, même s'il perd l'affaire. Qui plus est, on peut facilement imaginer l'immense joie de celui qui avait d'abord été promu, mais dont la nomination est annulée par le tribunal administratif dix ou douze mois plus tard.

Comme il y a d'autres possibilités pour écarter ceux qui n'offrent pas les qualités requises, notamment l'article 5, paragraphe 1er, alinéa 2, du statut – que les auteurs invoquent d'ailleurs à plusieurs reprises mais dans d'autres contextes dans leur projet – la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige que la disposition litigieuse soit réintroduite dans sa teneur initiale, cela dans l'intérêt bien compris de tous les concernés.

• *la réintégration des fonctionnaires ayant démissionné avant le 1.1.1984*

En ce qui concerne „la réintégration des fonctionnaires de sexe féminin obligés de démissionner avant 1984 en vue de se consacrer à l'éducation de leurs enfants“, ceci pour la simple raison qu'il n'y avait pas de droit à un congé sans traitement, la Chambre avait consacré plus de deux pages au problème dans son avis du 10 avril 2002.

La disposition afférente figurant au projet initial soulève en effet de nombreuses questions:

- quid de tous ceux qui ont démissionné après le 1.1.1984 parce qu'un congé leur a été refusé?
- quid de ceux qui ont entre-temps réintégré le service après un nouveau concours, un stage, un examen, et qui sont classés en début de carrière?
- où classer ceux qui seront réintégrés mais dont la carrière a entre-temps évolué?
- la „*priorité de réintégration*“ prévue au projet n'est pas définie;
- pourquoi limiter la mesure aux seuls fonctionnaires féminins (à une époque surtout où on introduit dans le statut général le/la délégué-e à l'égalité ...)

– le texte manque de clarté en ce qui concerne la formation spéciale de réintégration à l'INAP.

Par rapport au projet initial, les amendements n'apportent que trois modifications d'ordre mineur, à savoir l'introduction d'un „*mécanisme particulier aux agents dont la carrière a entre-temps subi un reclassement*“ (cf. troisième tiret ci-avant), l'extension de la mesure à ceux qui étaient en congé (de maternité, sans traitement ou pour travail à mi-temps) à la date du 1.1.1984, et la disposition selon laquelle la formation spéciale de réintégration ne doit plus forcément être suivie à l'INAP.

A la lecture de ces amendements, la Chambre a eu du mal à croire l'incroyable! Voilà qu'un groupe de travail se réunit en son sein quelque vingt fois pour analyser en détail un projet d'une importance capitale, voilà qu'un avis de presque 50 pages est transmis au Gouvernement, avis qui ne contient pas que des revendications mais qui rend attentif à certains problèmes et qui soulève des questions, et voilà que des amendements sont présentés qui ne se soucient de rien!

Concrètement, le seul aspect dont les auteurs des amendements ont tenu compte en l'occurrence est celui du reclassement éventuel d'une carrière. Toutes les autres questions soulevées par la Chambre et récapitulées aux six tirets ci-dessus, autrement plus fondamentales, sont tout simplement passées sous silence. Non seulement elles ne trouvent pas de réponse, mais elles ne sont même pas abordées par les auteurs des amendements, ni à l'exposé des motifs, ni au commentaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics comprend parfaitement que le pouvoir politique dit „*non*“ à l'une ou l'autre de ses revendications. Elle ne comprend cependant pas qu'il ne soit réservé la moindre suite à des pages et des pages entières qui ne font que rendre attentif à des problèmes que les dispositions proposées vont créer puisqu'elles sont loin d'être parfaites.

Aussi exige-t-elle fermement et formellement que son avis du 10 avril 2002, et plus particulièrement son chapitre A.II., soient reconsidérés et que ses questions trouvent des réponses – à moins que les auteurs du projet n'en aient pas, auquel cas ils devraient au moins avoir l'honnêteté intellectuelle de l'avouer.

b. Les nouvelles dispositions

Le présent sous-chapitre sera consacré à trois dispositions tout à fait nouvelles, c'est-à-dire qui ne figuraient pas dans le projet initial, qui n'ont pas été demandées par la Chambre dans son avis et qui, pour le surplus, n'ont jamais fait l'objet de discussions entre partenaires sociaux.

• le „bénévolat“

Le Gouvernement propose de compléter le statut général des fonctionnaires de l'Etat par une disposition relative au „bénévolat“, libellée comme suit:

„... le fonctionnaire retraité âgé de moins de 68 ans peut être admis ... à remplir ... à titre bénévole et non rémunéré, une fonction à tâche complète, à tâche partielle ou des missions déterminées.“

Un règlement grand-ducal doit fixer „*les conditions et modalités de l'exercice*“ du bénévolat.

Hormis ses réflexions quant au fond, la Chambre se demande pour quelle raison cette mesure est présentée sous forme d'amendement, ceux-ci étant rarement mis à profit pour introduire des dispositions radicalement nouvelles, mais plutôt pour amender (d'où leur nom) les dispositions initialement prévues.

Quant au fond de la mesure proposée, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a du mal à en saisir l'opportunité. Les arguments avancés à l'exposé des motifs sont peu convaincants, pour ne pas dire d'une médiocrité navrante. Ainsi, on peut y lire „*qu'il s'agira avant tout d'assurer la continuité du service ... en attendant que d'autres agents nouvellement recrutés au moment de la limite d'âge du candidat au „bénévolat“, aient acquis suffisamment d'expérience ou de connaissances pour assurer la relève*“.

Sachant ensuite que „*cette possibilité restera réservée à quelques cas spécifiques où les remplaçants sont plus difficiles à trouver au moment du départ à la retraite des titulaires de ces fonctions*“ (qui ne seront vraisemblablement pas parmi les fonctions inférieures de la hiérarchie), le Gouvernement veut-il vraiment faire croire que le nouveau directeur de tel ou tel service sera recruté comme jeune stagiaire seulement au moment où celui en fonction atteindra l'âge de 65 ans?

Ensuite, la Chambre a bien du mal à situer l'idée du „bénévolat“ jusqu'à 68 ans par rapport à la réintégration du fonctionnaire retraité, également possible jusqu'à 68 ans.

Les deux ont beaucoup en commun: ils sont fonctionnaires retraités, ils continuent quand même à travailler, à tâche complète ou partielle, leur limite d'âge définitive est la même (68 ans). Ils sont donc tous les deux dans la même situation, à une exception près: l'un sera payé pour ses prestations (jusqu'à 110% du dernier traitement!), l'autre ne le sera pas. La Chambre se demande si le père inconnu du „*bénévolat*“ avait bien réfléchi avant d'accoucher, dans un élan d'idéalisme altruiste insondable, de son idée saugrenue.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est intimement convaincue qu'un fonctionnaire retraité est toujours disposé à venir en aide à ses collègues si jamais ceux-ci se trouvent confrontés à un problème délicat peu de temps après son départ du service actif, et ceci sans qu'il soit besoin de légiférer à ce sujet.

Enfin, il est à craindre que la nouvelle disposition ne crée davantage de problèmes qu'elle ne pourrait en résoudre (s'il y en avait réellement à ce niveau). Les auteurs passent en effet sous silence tout le volet pratique que cette innovation comporte au moment de son application „*sur le terrain*“. Quid de la hiérarchie par exemple? Le personnel en place se laissera-t-il „*diriger*“ par un fonctionnaire retraité qui vient travailler „*à titre bénévole et non rémunéré*“? Ou bien, au contraire, ce dernier acceptera-t-il de recevoir des ordres de „*jeunes loups*“ qu'il connaît à peine?

Admettons ensuite que l'intéressé, engagé par exemple pour 2 ou 3 ans à tâche complète, change d'avis après quelques mois voire une semaine et ne se présente plus. y aura-t-il des peines disciplinaires?

Le bénévole aura-t-il droit à des congés? Bénéficiera-t-il d'une assurance accident?

La Chambre a la très nette impression que l'idée du „*bénévolat*“ – qui, rappelons-le, n'a à aucun moment fait l'objet de la moindre discussion voire concertation entre partenaires sociaux – a son origine dans un ou deux cas précis et spécifiques. La seule chose qui manque à l'exposé des motifs sont les noms des intéressés.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se refuse à accepter qu'il soit abusé du statut général, de la charte fondamentale de ses ressortissants, pour y inscrire une disposition qui manque sérieusement de sérieux!

• *l'allocation de famille*

Il est proposé d'étendre le bénéfice de l'allocation de famille – actuellement réservé au fonctionnaire marié et, sous certaines conditions, au fonctionnaire célibataire, veuf, séparé ou divorcé – au fonctionnaire „*partenaire*“ au sens de la „*loi*“ (il s'agit en fait du projet de loi actuellement sur le chemin des instances) relative aux effets légaux de certains partenariats.

Comme elle n'a jamais été saisie du projet en question, la Chambre ne saurait se prononcer à ce sujet.

Elle profite toutefois de l'occasion pour signaler au Gouvernement que l'allocation de famille n'est qu'un aspect parmi d'autres.

Le Gouvernement est-il conscient que d'autres dispositions du statut risquent à leur tour d'être affectées par cette nouvelle loi, notamment tous ceux qui comprennent le terme „*conjoint*“?

• *le régime des pensions*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avoue que le chapitre relatif à l'adaptation du régime de pension dit „*transitoire*“, suite aux améliorations apportées au régime général et aux régimes spéciaux nouveaux par la loi dite „*Rentendesch*“, est d'une complexité et d'une technicité telles qu'elle se demande comment même les spécialistes en la matière arrivent à s'y retrouver. Aussi fera-t-elle abstraction d'analyser en détail les mesures prévues, qui, comme il a été dit ci-dessus, tirent leur raison d'être en premier lieu de la loi du 28 juin 2002 adaptant, entre autres, le régime général et les régimes spéciaux de pension.

La Chambre ne voudrait cependant pas manquer de s'attarder sur un point précis des amendements, à savoir le titre A., article IV, point 4, lettre a bis), qui a la teneur suivante:

„*Le paragraphe VI est abrogé.*“

Sous cette formulation laconique et anodine se cache en fait la suppression de la disposition inscrite à l'article 15, paragraphe VI, de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, disposition libellée comme suit:

„La pension du fonctionnaire mis à la retraite conformément à l'article 2. II. 3. (57 ans d'âge et 40 années de service) est réduite d'un soixantième pour chaque année d'âge manquant pour parfaire le nombre de 60.“

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant critiqué la disposition citée depuis son introduction, par la loi du 8 juin 1994, il est évident qu'elle ne peut que se féliciter de sa suppression pure et simple proposée aujourd'hui.

Elle voudrait cependant présenter deux observations à ce sujet.

Tout d'abord, elle déplore qu'il a fallu la sombre loi du 3 août 1998 portant abrogation du régime statutaire de pension du secteur public, et ses conséquences désastreuses pour les agents concernés, pour que le Gouvernement procède, avec un retard de plus de quatre ans, à la suppression de cette mesure non pas „logique“, comme la qualifient les auteurs, mais inique.

Ensuite, la Chambre constate que le projet reste tout à fait muet au sujet du champ d'application de la disposition abrogeant la réduction de 3/60. Comme le paragraphe VI de l'article 15 sera rayé purement et simplement, la Chambre estime qu'il faudra faire comme s'il n'avait jamais existé, c'est-à-dire que la pension de tout un chacun parti à la retraite entre le 1er juillet 1994 (date d'entrée en vigueur de la loi du 8 juin 1994) et la date d'entrée en vigueur du projet sous avis est à recalculer sur la base de la nouvelle législation.

4. Les projets de règlement grand-ducal

Sans vouloir revenir en détail à son avis du 10 avril 2002, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle qu'elle en maintient également et intégralement toutes les remarques dont il n'a pas été tenu compte lors de l'élaboration des amendements aux projets de règlement grand-ducal qui font partie du dossier „*réforme du statut*“.

Pour le reste, elle y ajoute les observations qui suivent.

- *Projet de règlement grand-ducal modifiant celui fixant le régime des congés*

En ce qui concerne les absences non autorisées, la Chambre avait recommandé, déjà dans son avis du 22 juillet 1993 sur le projet de réforme de l'époque, de „*reprendre au statut général la disposition figurant actuellement au règlement grand-ducal, c'est-à-dire d'abord l'imputation des absences non motivées sur le congé annuel de récréation, et, si ce dernier est épuisé, la suppression de la rémunération. Il reste entendu que l'une et l'autre de ces deux mesures pourront toujours être assorties d'une sanction disciplinaire*“.

La Chambre avait répété cette proposition dans son avis du 10 avril 2002. Or, elle constate, à la lecture des amendements sous avis, que le Gouvernement ne l'a pas suivie puisqu'il entend laisser au chef d'administration le choix de décider „*si l'absence non autorisée est imputée sur le congé de récréation ou si elle est assortie de la perte de rémunération*“.

La Chambre n'a pas l'intention de s'entêter à ce sujet; elle donne néanmoins une nouvelle fois à considérer que la solution proposée est de nature à conduire à des traitements différents de la même situation selon l'administration d'attache du fonctionnaire, ce qui n'est certainement pas l'intérêt d'une gestion intelligente du personnel ni surtout dans celui de l'esprit de la „*réforme administrative*“.

Quant au deuxième ajout proposé, à savoir l'introduction de la possibilité d'„*une dispense de service de 4 heures par mois pour raisons familiales et de santé*“, la Chambre ne cache pas sa profonde satisfaction devant le fait que ce „*congé social*“, qui remonte à l'accord salarial du 28 septembre 1990 (!), est enfin introduit dans la fonction publique – après l'avoir été dans bon nombre d'autres secteurs qui n'en parlaient pas encore en 1990.

Reste à espérer que la réalisation de la mesure n'échouera plus cette fois-ci à cause de l'esprit mesquin d'aucuns qui l'avaient sabotée à l'époque.

- *Projet de règlement grand-ducal fixant le régime des indemnités des retraités réintégrés*

En ce qui concerne le fonctionnaire retraité réintégré, la Chambre renvoie tout d'abord à ses observations y relatives faites au chapitre 3 a. ci-dessus.

Quant à l'indemnité maximale qui peut être accordée à l'intéressé pour honorer ses prestations, la Chambre constate que l'article 1er, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal, contrairement à la disposition afférente du projet de loi, est rédigé de façon correcte. A noter toutefois que le commentaire énonce le même non-sens que le projet de loi et qu'il est en conséquence à redresser.

La Chambre prend aussi note, avec satisfaction, du commentaire selon lequel l'indemnité visée sera mise en compte pour la fixation de la pension. Elle préférerait cependant l'inscription de cette précision dans le corps même du texte, quitte à faire partiellement double emploi avec l'article 2, paragraphe 4., de la loi sur les traitements.

• *Projet de règlement grand-ducal relatif au „bénévolat“*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ayant clairement et formellement rejeté l'introduction du bénévolat, elle renonce à l'analyse du projet de règlement grand-ducal afférent.

Le „bénévolat“ est d'une telle absurdité que la Chambre se refuse même à la simple lecture du projet.

Pour conclure, la Chambre ne peut s'empêcher, même au risque de se répéter, de faire part de sa profonde déception face au peu d'écoute que son avis du 10 avril 2002 a rencontré. Elle s'était en effet attendue, surtout de la part d'un Gouvernement qui n'a cessé de prêcher le dialogue et le partenariat social dès sa déclaration d'investiture, à ce que ses critiques fondées et ses propositions bien intentionnées, qui sont d'ailleurs dans l'intérêt bien compris du pays et de sa fonction publique, ne soient pas simplement jetées aux oubliettes.

Aussi lie-t-elle son aval aux amendements et à la réforme à la condition qu'il soit tenu compte des remarques et propositions qu'elle a exprimées dans le présent avis ainsi que dans celui du 10 avril prérappelé.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.)

Luxembourg, le 24 octobre 2002.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG