

N^{os} 4891⁵
3627¹

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

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979
fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.12.2002)

Par dépêche du 4 janvier 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi repris sous rubrique. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles ainsi que d'une série de projets de règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat se trouve par ailleurs saisi d'une proposition de loi (3627) modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, déposée à la Chambre des députés par le député Jup Weber, lors de la séance du 12 mai 1992. Au texte de la proposition de loi a été joint un exposé des motifs.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 17 avril 2002, alors que les avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail lui ont été communiqués par lettre du 5 août 2002.

En date du 4 octobre 2002, le Conseil d'Etat a été saisi d'une série d'amendements gouvernementaux aux projets de loi et aux projets de règlement grand-ducal qui étaient accompagnés de leurs exposés des motifs et commentaires. L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics y relatif est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 29 octobre 2002.

Le présent avis porte uniquement sur le projet de loi, tel qu'il a été amendé ainsi que sur la prédite proposition de loi. Le Conseil d'Etat se réserve le droit de revenir en temps opportun sur les différents projets de règlement grand-ducal.

*

1. 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

*

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

I. L'objet principal du projet soumis à avis consiste à modifier le statut général de la fonction publique. Ce faisant, il apporte des modifications à différentes autres lois régissant la fonction publique. Il est de bonne technique législative que l'intitulé reflète l'objet de la loi. Toutefois il n'est pas de mise qu'il indique le plan de son agencement.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose de réagencer le texte du projet de loi, tel qu'il a été amendé, pour lui donner l'intitulé et l'agencement suivants.

Quant à l'intitulé:

Le Conseil d'Etat propose de libeller l'intitulé comme suit:

„Projet de loi modifiant

- 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;*
- 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;*
- 3) 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;*
- 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;*
- 5) 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;*
- 6) la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;*

7) *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;*

8) *la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans la fonction publique.*“

En ce qui concerne le titre B du projet soumis à avis, le Conseil d'Etat conseille d'intégrer ses dispositions dans le titre A I) (article I selon le Conseil d'Etat) relatif au statut général des fonctionnaires de l'Etat. Les titres D et E (articles IX et X selon le Conseil d'Etat) seront à intégrer à la fin du dispositif en tant qu'articles autonomes, leur ancienne subdivision en articles devenant des paragraphes.

Dès lors, la structure du dispositif se présentera de la façon suivante:

Art. I. La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

- 1.
- 2.
3. ...

Art. II. La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

- 1.
- 2.
3. ...

Art. VIII. La loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans la fonction publique est modifiée comme suit:

Art. IX. (1) ...

(2) ...

...

(5) ...

Art. X. (1) ...

(2) ...

...

(5) ...

Pour l'examen des dispositions du présent projet, le Conseil d'Etat se tient à la numérotation des auteurs du projet tel qu'amendé par la suite.

II. Le droit de la fonction publique se regroupe pour l'essentiel autour de trois sujets: les droits et devoirs, les traitements et les droits à pension. Au fil du temps, d'autres dispositions législatives sont venues s'ajouter au corps des lois de base. Même en l'absence d'une codification nécessaire, le législateur a réglé certaines matières par des lois particulières. Les auteurs du présent projet versent dans la même habitude en régissant certaines matières par des lois particulières. Le Conseil d'Etat ne saurait approuver cette approche qui fait abstraction d'un agencement transparent qui serait de mise alors que l'interdépendance entre les différents sujets est très prononcée. Ainsi, par exemple, l'accès à la fonction publique conditionne directement le traitement; pour les agents relevant du régime de pension transitoire, il a des incidences sur la détermination des pensions. Aussi le Conseil d'Etat est-il d'avis qu'un regroupement des différentes dispositions autour des trois sujets centraux s'impose.

Si le projet se distingue par le nombre des mesures innovatrices, il se caractérise par l'absence d'un fil conducteur, d'un projet d'ensemble pour la fonction publique.

Aussi les mesures envisagées appellent-elles de multiples observations et des interrogations de la part du Conseil d'Etat, qui aurait jugé préférable une réflexion plus approfondie sur différents aspects.

Article I – Statut général des fonctionnaires de l'Etat

L'article I a pour objet la modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

En règle générale, un code de droits et devoirs doit s'appliquer à tous les agents participant à l'exercice de la puissance publique. D'après la recommandation du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics, adoptée par le Comité des Ministres, le 11 mai 2000, le code de conduite vise tous les agents publics à l'exception des représentants publics élus, des membres du Gouvernement et des personnes exerçant des fonctions judiciaires. „Le service public exige l'intégrité des agents publics. Ceux-ci sont non seulement au service du gouvernement, au sens strict, mais ils doivent s'acquitter de leurs tâches dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Les impératifs auxquels sont soumis les agents publics sont donc, dans une certaine mesure, différents de ceux auxquels peut être soumis un salarié du secteur privé.“¹

Champ d'application personnel

Numéro 1

L'article 1er de la loi modifiée du 16 avril 1979 définit le champ des personnes auxquelles s'applique le statut général. Les modifications apportées par le projet de loi sous revue à l'article 1er de la loi sont essentiellement pour objet de tenir compte des modifications apportées au régime de travail et de la nomination à durée déterminée envisagée pour certaines fonctions à responsabilité particulière. Les auteurs du projet se placent certes dans la logique du texte de 1979; toutefois, en se fixant sur un grand nombre de situations particulières, ils perdent le fil conducteur. L'examen de la loi devient extrêmement compliqué du fait que lors de l'analyse d'une disposition particulière on doit chaque fois se référer à l'article 1er pour voir si la disposition s'applique ou non à telle ou telle catégorie d'agents publics.

L'assujettissement à des obligations particulières se fonde sur la nature des tâches; elle ne saurait dépendre du régime juridique ou du régime de travail des agents.

Recrutement, entrée en fonction, promotion du fonctionnaire

Numéro 2

L'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 traite à la fois de l'admission au service, du recrutement et du stage. Le projet ajoute encore les conditions particulières pour la publication des postes vacants et le recrutement externe. D'un point de vue légistique, on devrait traiter de ces différents sujets dans des articles spécifiques. Si, afin de ne pas modifier l'agencement général du texte, on opte pour un maintien du contenu actuel de l'article 2, il conviendrait de regrouper dans des paragraphes distincts les dispositions se rapportant à un même sujet.

Le paragraphe 2 nouveau fixe une limite d'âge uniforme de 45 ans pour l'admission au stage, des dérogations pouvant y être apportées par des lois spéciales ou des règlements d'exécution. Dans la mesure où la loi formelle fixe un âge limite, il n'est pas admissible qu'il y soit dérogé par une norme réglementaire, de sorte que ce moyen dérogatoire est à supprimer.

Il conviendrait de faire figurer la condition d'âge parmi l'énumération des conditions d'admission figurant au paragraphe 1er, alinéa 1. Cette disposition figurerait sous la lettre g) et se lirait comme suit:

„g) être âgé de moins de quarante-cinq ans accomplis au moment de l'admission au stage, sauf dérogation à prévoir par loi spéciale;“

La lettre g) actuelle pourrait être réunie utilement avec la lettre h) qui se lirait dès lors comme suit:

„h) avoir accompli un stage et passé avec succès l'examen de fin de stage.“

L'énumération des cas où l'admission au service de l'Etat peut être refusée, faisant l'objet d'un paragraphe 3 d'après le projet, serait à reprendre comme alinéa final du paragraphe 1er alors que la disposition fait partie des conditions d'admission.

Les dispositions du paragraphe 4 traitant de la publication des vacances de postes seraient à reprendre dans le cadre d'un paragraphe 2.

¹ Conseil de l'Europe, Recommandation ..., exposé des motifs, p. 21

Les dispositions des paragraphes 2 à 5 actuels seraient à regrouper dans un paragraphe 3 nouveau.

Le paragraphe 9 nouveau (4 selon le Conseil d'Etat) traite de l'admission, par dérogation aux conditions normales d'admission, de nomination et de stage, de personnes externes pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle étendue dans le secteur privé ou disposant de qualifications particulières requises pour un emploi déclaré vacant. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose avec véhémence à ces dispositions qui „sacrifient des principes fondamentaux du statut du fonctionnaire sur l'autel du prosélytisme politique“. Sans vouloir suivre la chambre professionnelle dans toutes ses réflexions, le Conseil d'Etat est d'avis que même si l'on doit trouver des solutions pour assurer l'intégration dans la fonction publique de personnes ayant acquis une expérience certaine au cours de leur activité professionnelle dans le secteur privé, ces solutions doivent assurer que les personnes recrutées par voie externe ne soient pas favorisées par rapport aux agents recrutés par voie de concours.

Numéro 3

Cette modification d'ordre purement formel est superflue, alors que l'article 13 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit d'ores et déjà le remplacement des termes „Chambre des comptes“ par celui de „Cour des comptes“. Au-delà des considérations de pure forme, il y a lieu d'examiner si, quant au fond, l'article 4 du statut général se justifie encore au regard des nouvelles compétences de la Cour des comptes.

Numéro 4

La disposition faisant l'objet du point a) tend à éviter les situations abusives où un examen de promotion pourrait être organisé pour les seuls besoins de candidats voulant bénéficier des dispositions relatives à la carrière ouverte. Cette précision, certes utile, ne règle pas les cas où les candidats relevant de la carrière se retirent après avoir présenté leurs candidatures, ouvrant ainsi à leurs collègues de la carrière inférieure la possibilité d'accéder à une carrière supérieure sans mise en concours réelle.

Les dispositions faisant l'objet du point b) qui ouvre la possibilité d'une dernière chance à des candidats ayant subi deux échecs à l'examen de promotion ne donne pas lieu à observation, même si le Conseil d'Etat doute fort que des cours supplémentaires à l'Institut national d'administration publique puissent pallier les carences dans leurs tâches quotidiennes déjà constatées à deux reprises lors des épreuves.

Le point c) inscrit dans la loi la nécessité d'un délai minimum entre deux promotions du cadre fermé. En effet, les juridictions administratives ont invalidé la circulaire administrative qui imposait jusqu'à présent un tel délai.

Numéro 5

Cette disposition qui vise à préciser le libellé actuel en distinguant entre les différents degrés de l'enseignement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Numéro 6

Les modifications envisagées concernent le détachement du fonctionnaire faisant l'objet de l'article 7, paragraphe 2 de la loi de 1979. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que le détachement ne change rien à la situation statutaire du fonctionnaire en ce qui concerne sa carrière, son grade et son traitement. Il n'y a pas lieu de confondre le détachement avec le changement d'administration ou encore le congé spécial.² D'après le Conseil d'Etat, la suppression des termes „le fonctionnaire restant intégré dans son administration d'origine“ est erronée. Comme en cas de détachement, le fonctionnaire garde tous ses droits, mais surtout toutes ses obligations, et il est antinomique de prévoir en l'occurrence la possibilité de le détacher à un emploi du secteur privé en n'y apportant aucune précision. Quelles ne sont en effet les possibilités de conflits d'intérêt de fonctionnaires „pantouflant“ dans des sociétés commerciales de droit privé, avant de repasser sans aucun changement de leur situation dans leur administration d'origine? Comble de l'ironie, cette administration d'origine aurait des responsabilités hiérarchiques, donc disciplinaires sur un fonctionnaire vivant „institutionnellement“ dans un conflit d'intérêt que

² Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001, Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 12 décembre 2000 (*Doc. parl.* 4700).

l'autorité hiérarchique est appelée à réprimander, sous peine d'engager sa propre responsabilité. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement aux dispositions envisagées à l'endroit du paragraphe 2, alinéa 2 de l'article 7. Toujours est-il qu'il pourrait concevoir le détachement de fonctionnaires de l'Etat auprès de sociétés de droit privé exerçant des missions de service public, situation qui peut se présenter dans le cadre de la libéralisation des services publics. Cependant, dans ces cas déterminés, il serait avantageux de régler ces situations dans le cadre de lois spéciales s'appliquant à des domaines spécifiques au lieu d'en faire des dispositions d'application générale. Le Conseil d'Etat estime qu'en cas de changement de situation professionnelle, les droits du fonctionnaire sont suffisamment protégés dans le cadre du congé sans traitement prévu à l'article 30 du statut général de la fonction publique.

Compte tenu des observations qui précèdent, il y a lieu de supprimer les modifications envisagées sous la lettre a); sous le point b), la deuxième phrase de l'alinéa 3 nouveau est à supprimer. Le paragraphe 2, alinéa 4 faisant l'objet du point c), est à libeller comme suit:

„Pendant la durée de son détachement, le fonctionnaire est placé hors cadre dans son administration d'origine.“

Comme le fonctionnaire détaché reste intégré d'après le Conseil d'Etat dans son administration d'origine, il est superfluo de prévoir une réintégration à la fin du détachement.

Droits et devoirs

Numéro 7

Le texte résultant de la proposition formulée par le projet de loi aurait pour effet de mentionner trois fois le mot „dignité“ dans les deux premiers alinéas du paragraphe 1er de l'article 10, ce qui ne serait pas élégant.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi profitent des amendements pour abandonner la phrase finale du nouvel alinéa 2, qui était de toute façon trop vague. En imposant au fonctionnaire le devoir „de veiller à s'abstenir“ de certains actes, l'on n'exige pas de lui un comportement précis aboutissant à un résultat défini. Au contraire, c'est le munir d'une recommandation si générale que le non-respect de celle-ci est quasiment anticipé. En outre, ce précepte est déjà impliqué dans l'alinéa 1 qui exige du fonctionnaire de faire preuve, pendant son service et en dehors de ce service, d'un comportement ne portant pas atteinte à la dignité de ses fonctions.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que le remplacement du terme „politesse“ par celui de „courtoisie“ dans l'alinéa 2, bien que les deux notions se recouvrent largement, constitue un affaiblissement plutôt qu'un renforcement; le détour par des temps historiques révolus depuis longtemps afin de justifier un comportement jugé adéquat risque de brouiller le message. Le Conseil d'Etat donnerait la préférence au terme de „civilité“, puisqu'il fait intervenir la référence aux règles de comportement qui régissent les relations entre les membres égaux d'une même cité, donc d'un même ensemble politique. Dans ce même ordre d'idées, le mot de „compréhension“ pourrait être complété par celui de „prévenance“ qui dicte lui aussi une attitude positive à laquelle les usagers de l'administration sont en droit de prétendre dans le chef des fonctionnaires, et qui répondrait à l'attente de „serviabilité envers les citoyens“ à laquelle fait référence le commentaire de cet article.

Le paragraphe 1er de l'article 10 pourrait donc prendre la teneur suivante:

„1. Le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de ces fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale ou compromettre les intérêts du service public.

Il est tenu de se comporter avec dignité et civilité tant dans ses rapports de service avec ses supérieurs, collègues et subordonnés que dans ses rapports avec les usagers de son service qu'il doit traiter avec compréhension, prévenance et sans aucune discrimination.“

Le Conseil d'Etat est bien entendu d'accord à ce que le „mobbing“ – notion traduite par „harcèlement moral“ – soit désigné comme comportement interdit sur le lieu de travail dans les services publics, donc susceptible de faire l'objet de sanctions disciplinaires. Encore faut-il que la définition fournie soit suffisamment précise pour résister à l'épreuve de la vie quotidienne et à l'application qu'en feront les juridictions. Il paraît inutile au Conseil d'Etat de dire du harcèlement moral qu'il s'agit d'une conduite „abusive“; la caractérisation du comportement en question comme mauvais ou excessif résulte suffisamment des précisions qui sont fournies dans la suite de la définition. C'est de l'atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychique ou physique d'une personne, provoquée par la répétition ou la systématisation du

comportement, que résulte le caractère répréhensible du comportement du fonctionnaire. Si la victime était obligée de démontrer en plus le caractère plus ou moins abusif du comportement de son „bourreau“, si donc ce n’était pas le résultat du comportement fautif qui était déterminant, mais son intensité, le législateur aurait fait entrer dans la définition un élément relativisant l’action du fonctionnaire fautif, ce qui constituerait une protection excessive de celui-ci.

Dans le texte proposé par les auteurs du projet de loi, l’on ne sera en présence d’un harcèlement moral que si le comportement répréhensible aboutit au résultat soit de mettre en péril l’emploi de la victime, soit de dégrader le climat de travail. Le Conseil d’Etat croit devoir interpréter le texte gouvernemental comme signifiant en réalité non pas la mise en péril de l’existence de l’emploi de la victime, mais la conséquence que la victime s’est vue obligée de tirer du harcèlement moral, à savoir le renoncement à l’exercice de la fonction. Or, le harcèlement moral est abject en lui-même et susceptible d’être réprimé, même s’il n’aboutit pas à cette conséquence extrême. Le Conseil d’Etat donne donc à considérer si le fait par la victime du harcèlement d’avoir changé, de son initiative, de poste de travail, de fonction ou d’administration, ne devrait pas être considéré comme constituant une circonstance aggravante justifiant une sanction plus lourde.

D’autre part, la „dégradation du climat de travail“ est une résultante nécessaire de l’atteinte portée à la dignité ou à l’intégrité psychique ou physique d’un collègue de travail et elle ne semble pas devoir constituer un critère logique et indépendant dont l’existence serait à prouver à part par la victime.

Le texte proposé par le Conseil d’Etat à l’endroit du nouvel alinéa du paragraphe 2, qui sera l’alinéa final de ce paragraphe, pourrait se lire comme suit:

„Constitue un harcèlement moral à l’occasion des relations de travail au sens du présent article toute conduite qui, par sa répétition ou sa systématisation, porte atteinte à la dignité ou à l’intégrité psychique ou physique d’une personne.“

Numéro 8

Les deux premiers paragraphes de l’article 12, dans leur teneur actuelle, ne sont pas cohérents, et la modification proposée par le projet de loi n’améliore pas la situation:

Le paragraphe 1er fait la distinction entre absence du service autorisée, donc légitime, et absence du service non autorisée, donc en rupture avec les obligations imposées au fonctionnaire, dès lors susceptible d’être sanctionnée par des mesures disciplinaires.

Le paragraphe 2 fait le lien – illogique, selon le Conseil d’Etat – entre une absence non autorisée et le non-examen par le médecin de contrôle, le non-examen par le médecin constituant selon les auteurs du projet de loi une situation d’absence non autorisée. L’hypothèse envisagée par les auteurs du projet est difficile à imaginer: ou bien le fonctionnaire absent a présenté une excuse et celle-ci a été jugée satisfaisante par ses supérieurs – il sera alors en règle; ou bien, il aura présenté une excuse jugée non satisfaisante – et l’on ne voit pas pourquoi l’administration prendrait l’initiative de lui demander de se faire examiner par le médecin de contrôle. A supposer qu’il justifie son absence par son état de santé défaillant, sans présenter de certificat médical approprié ou en présentant un certificat médical donnant lieu à contestation de la part de l’administration, on n’imagine pas qu’une autorisation *ex post* puisse lui être accordée; la prescription, après coup, d’un examen par le médecin de contrôle ne peut constituer en elle-même l’équivalent d’une autorisation de l’absence antérieure – sauf si les conclusions du médecin de contrôle concordent avec celles de l’auteur du premier certificat, mais ce n’est pas là l’hypothèse envisagée par le projet de loi.

En mentionnant comme paragraphe particulier l’une des situations qui – à leurs yeux – met le fonctionnaire en régime d’absence non autorisée, les auteurs du projet de loi accordent trop de poids à un détail; plutôt que de mentionner un cas de non-autorisation, il aurait été plus utile pour les utilisateurs du texte de loi de connaître un maximum de situations constituant la base valable d’autorisations. Sous quelles conditions un fonctionnaire peut-il être autorisé à s’absenter de son service? Par qui? Pour quelle durée? Aucune de ces questions n’est réglée par la loi.

La porte est largement ouverte à des interprétations fondamentalement divergentes entre ministères, administrations et services. Tel agent public sera autorisé à prendre part à l’enterrement d’un collègue de travail, tel autre devra puiser sur la durée de son congé annuel pour faire de même. Tel agent se fera autoriser à se rendre à la station de contrôle technique des véhicules dans le cadre d’une absence, tel autre devra faire en sorte de présenter sa voiture en dehors de ses heures de service. Dans une administration, les fonctionnaires seront autorisés à puiser sur leur temps de service pour préparer les examens

internes à l'administration, dans telle autre, tout le travail de préparation sera à effectuer en dehors des heures de service. L'énumération des exemples pourrait être allongée à volonté.

Les services publics, qui emploient bien au-delà de dix mille agents publics, ne peuvent pas être gérés sans des règles bien établies. Et puisque les absences autorisées peuvent si facilement donner lieu à des abus, il faut les encadrer et les intégrer dans un système net et transparent.

Le paragraphe 3 du même article affirme un principe – retenue de la rémunération correspondant à la durée de l'absence non autorisée – mais ne met pas en place le dispositif garantissant l'efficacité de la règle: qui est supposé constater l'absence non autorisée? Qui en informe, et dans quels délais, le service responsable du versement de la rémunération de l'agent fautif?

Numéro 9

Les modifications proposées par le projet de loi ont pour but de lever le dernier obstacle formel que rencontre un fonctionnaire travaillant au service de l'Etat luxembourgeois lorsqu'il veut établir ou maintenir sa résidence à l'étranger: alors que sous le régime légal actuel, une autorisation préalable du Conseil de Gouvernement est requise, le fonctionnaire sera dorénavant libre de fixer sa résidence en n'importe quel lieu de son choix, pourvu que la distance entre le lieu de résidence et le lieu de travail ne l'empêche pas d'accomplir ses fonctions normalement. La nouvelle règle est destinée en particulier à permettre au fonctionnaire de fixer sa résidence à l'étranger, ou plutôt à permettre aux fonctionnaires de nationalité non luxembourgeoise de maintenir leur résidence dans leur pays d'origine – ce qui sera d'intérêt pour tous les fonctionnaires habitant les régions frontalières limitrophes.

La règle proposée suscite deux observations de la part du Conseil d'Etat:

- Le niveau de rémunération des fonctionnaires est destiné, originairement, à leur permettre un certain standard de vie en territoire luxembourgeois, donc de disposer d'un certain statut social au sein de la société luxembourgeoise. Le niveau de rémunération dont bénéficient les fonctionnaires part de la prémisses que les fonctionnaires habitent le Grand-Duché de Luxembourg et qu'ils sont assujettis au niveau des prix (alimentation, logement, habillement, etc.) du pays. Du moment qu'il y a une différence marquée entre les niveaux des prix pratiqués au Grand-Duché et dans les régions limitrophes, le pouvoir d'achat d'un fonctionnaire déterminé augmentera ou diminuera, suivant qu'il s'établit au Luxembourg ou dans les régions limitrophes. La mobilité géographique fondée sur l'argument économique a joué jusqu'ici un rôle négligeable. Avec l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants d'autres pays de l'Union européenne, la situation changera pour deux raisons: le poids du nombre des fonctionnaires de l'Etat issus d'un autre Etat membre de l'Union européenne augmentera rapidement; parallèlement, les fonctionnaires de nationalité luxembourgeoise se sentiront encouragés à choisir eux aussi leur résidence dans les régions frontalières, avec les conséquences qui résulteront de ces deux mouvements pour l'économie luxembourgeoise.

Le Conseil d'Etat ne voit pas dans cette situation un argument susceptible de remettre en cause la politique suivie en matière de libre circulation des travailleurs, dans la mesure où elle vise des postes non liés à l'exercice de la souveraineté („hoheitsrechtliche Aufgaben“), mais il estime que le Gouvernement n'échappera pas à la longue à une reconsidération des éléments constitutifs de la rémunération des fonctionnaires – si la distance et donc le dépaysement ne jouent plus de rôle (le projet de loi les laisse à l'appréciation privée du fonctionnaire), l'allocation d'un élément de rémunération destiné à tenir compte des différences des niveaux de prix relatifs au lieu de travail et au lieu de résidence s'imposera pour des considérations d'équité.

- Le commentaire du passage de texte dont s'agit utilise indistinctement les notions de „résidence“ et de „domicile“. Si les auteurs du projet de loi considèrent que les deux notions sont interchangeables, ils devraient le préciser.

Le Conseil d'Etat relève que le texte du commentaire de ce numéro renvoie erronément, pour ce qui est des agents de la Police grand-ducale, à une loi qui leur prescrirait un domicile déterminé. C'est le règlement grand-ducal du 20 juin 2001 concernant les conditions de recrutement, d'instruction et d'avancement du personnel du cadre policier et les conditions d'admission à des services particuliers, qui impose à certaines catégories d'agents de prendre résidence sur un territoire précis. Il est vrai que les délimitations territoriales ainsi tracées sont plutôt vastes, ce qui diminue les inconvénients résultant du caractère contraignant de la mesure.

Toujours est-il qu'il est préférable de maintenir, dans tous les textes concernant la fonction publique, la même terminologie. Le terme de „domicile“ étant pris, dans le texte concernant la Police

grand-ducale, dans sa signification de „résidence principale“, le Conseil d’Etat préfère celui de „résidence“, utilisé par les auteurs du projet de loi sous examen et employé aussi par le texte d’autres articles du texte concernant le statut (notamment articles 6 et 8).

Numéro 10

La modification principale proposée à l’égard de l’article 14 doit être soulignée: la loi précise désormais les devoirs imposés au fonctionnaire pour ce qui est de la façon dont il doit accomplir son travail. Les trois principes de disponibilité, d’indépendance et de neutralité, sous-entendus jusqu’à présent, sont mentionnés spécifiquement dès l’ingrès de cet article.

En raison même de son importance, le Conseil d’Etat suggère de ne pas noyer cette règle fondamentale, énoncée dans un texte d’une seule ligne, dans un amalgame fait de l’énumération d’exceptions, de précisions et d’atténuations, mais de l’ancrer bien visiblement dans un article à part.

Le nouvel alinéa 2 du *paragraphe 1er* présente deux inconvénients majeurs:

- D’abord, il est redondant; il est inutile d’affirmer en ordre principal que le fonctionnaire est tenu au devoir de disponibilité, d’indépendance et de neutralité, pour préciser ensuite que tout ce qui est incompatible avec ce devoir doit être omis;
- Ensuite, il est imprécis:
 - il rapproche les omissions, auxquelles est contraint le fonctionnaire lui-même, des auto-limitations auxquelles se soumet volontairement l’Etat-patron à son égard („exercice“ d’activités et „autorisation“ d’activités);
 - il introduit, sans la définir, la notion de „fonction principale“, ce qui laisse persister la question de savoir si un fonctionnaire peut être chargé de deux fonctions distinctes ou encore d’une fonction principale et d’une fonction secondaire, et cela d’autant plus que le *paragraphe 2* (nouveau) oppose aux „fonctions“ du fonctionnaire les „activités accessoires“; cette façon de procéder ne résout pas non plus le régime des „activités accessoires“ mentionnées par le *paragraphe 7* (nouveau) de l’article 14;
 - il manque de cohérence interne, en ce qu’il aligne deux séries de trois notions qui se recouvrent partiellement: face à „disponibilité, indépendance et neutralité“ se retrouve la trilogie „autorité, indépendance ou dignité“; si la seconde série doit expliquer la première, la répétition de l’„indépendance“ n’apporte rien de nouveau; si l’intention est de couvrir aussi les obligations de service fixées par l’article 10, il sera insuffisant de mentionner la seule „dignité“.

Pour ce qui est des occupations dépassant la fonction, le Conseil d’Etat voudrait remarquer encore qu’il lui paraît inopportun de mettre sur un pied d’égalité celles exercées pour des entités publiques et celles exercées „pour le compte d’un établissement privé ou d’un particulier“. Certes, les deux catégories se situent au-delà de la fonction, mais la pratique a démontré que les activités accessoires exercées pour le compte d’une entité publique sont normalement liées à la fonction, contrairement à celles exercées pour le compte du secteur privé.

Le *paragraphe 3* nouveau présente lui aussi une imprécision qui risque de provoquer des incertitudes, et donc des recours devant les juridictions administratives: il est interdit au fonctionnaire d’avoir „des intérêts de nature à compromettre son indépendance et sa neutralité“, de sorte qu’il restera une marge d’appréciation sur le point de savoir si un intérêt déterminé est ou n’est pas suffisamment important pour compromettre l’indépendance. Mieux vaudrait interdire de façon générale tout intérêt de la catégorie décrite par le *paragraphe 3*. Le Conseil d’Etat suggère en outre de compléter le texte en ajoutant aux mots „sous quelque dénomination que ce soit“ ceux de „et sous quelque forme juridique que ce soit“.

Le texte de ce *paragraphe 3* serait donc le suivant:

„3. Il est interdit au fonctionnaire d’avoir un intérêt quelconque, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination et sous quelque forme juridique que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service.“

Pour ce qui est des activités privées, ou des activités exercées par le fonctionnaire dans une entreprise du secteur privé, ou encore des intérêts qu’il a ou qu’il acquiert dans une entreprise, les textes restent très vagues et ne semblent pas se rendre compte des problèmes importants qui peuvent surgir du fait des

incompatibilités qui existent nécessairement entre la fonction exercée dans l'intérêt de l'Etat et celles exercées pour le secteur privé. Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention à la législation française, notamment au décret No 95-168 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires en disponibilité ou ayant cessé définitivement leurs fonctions, texte qui fournit des règles fort détaillées en la matière et qui met en place des commissions spécifiques chargées d'apprécier la compatibilité avec les fonctions précédentes des activités que souhaitent exercer ces fonctionnaires en dehors de leur administration.

La plus grande mobilité du personnel qui s'est établie entre les secteurs public et privé, et que le Gouvernement encourage, d'un côté, et le besoin de plus en plus pressant qui se fait sentir de toute part pour ce qui est d'une transparence renforcée des services publics, d'autre part, exigent impérativement qu'une législation luxembourgeoise adéquate soit mise en place.

Le Conseil d'Etat constate dans ce même contexte que l'article 14 aurait pu fournir le cadre idéal à une disposition réglant les activités professionnelles assumées par des fonctionnaires retraités. L'introduction d'un „délai de décence“ entre la mise à la retraite et l'acceptation d'une mission dans le secteur privé préviendrait toute discussion sur des choix individuels qui peuvent s'avérer indéliçables et qui provoqueraient des discussions dans le public.

Le *paragraphe 4* abandonne l'obligation faite au fonctionnaire de notifier au ministre du ressort toute activité professionnelle exercée par son conjoint, pour le motif que cette disposition est restée lettre morte. Or, il est évident que n'importe quelle activité du conjoint n'est pas nécessairement compatible avec la fonction du fonctionnaire, et que l'Etat-patron ne peut pas suivre d'un il désintéressé tout abus qui pourrait s'installer – mais encore doit-il être au courant des faits. Dans le contexte du projet de loi, l'incompatibilité entre la fonction de l'agent et l'activité professionnelle de son conjoint ne viendra à la connaissance de l'autorité supérieure que par hasard, ou lorsque des abus se seront produits, et que donc l'ordre public aura subi une entorse. Cette attitude passive de la part des organes de l'Etat n'est pas acceptable. L'Etat-patron connaîtra à temps toutes les situations abusives seulement s'il oblige chaque fonctionnaire d'informer systématiquement ses supérieurs des activités professionnelles de son conjoint. Le Conseil d'Etat plaide donc en faveur du maintien de cette obligation, quitte à ce que l'information soit adressée au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. A partir du moment où d'autres formes de cohabitation seront reconnues juridiquement, l'obligation de notification devra être élargie à celles-ci.

Si la notification n'a pas été faite jusqu'ici, c'est que l'Etat, ou plutôt le Gouvernement, n'y a pas attaché de poids, sinon il aurait pu se faire entendre sans problème – le régime disciplinaire des fonctionnaires lui en donne tous les moyens nécessaires.

Le Conseil d'Etat propose de donner à l'alinéa 1 du *paragraphe 4* la teneur suivante, le texte de l'alinéa 2 étant accepté comme proposé par le projet de loi:

„Le fonctionnaire doit notifier au membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la Fonction publique toute activité professionnelle exercée par son conjoint, à l'exception de celles accomplies au service de l'Etat. Si le ministre considère que cette activité est incompatible avec la fonction du fonctionnaire, et si ce dernier ne peut pas garantir qu'elle prendra fin dans le délai déterminé par le ministre, l'autorité investie du pouvoir de nomination décide si le fonctionnaire doit être changé de résidence, changé d'administration, de fonction ou d'affectation, avec ou sans changement de résidence, ou s'il doit être démis d'office.“

Le Conseil d'Etat accepte le texte proposé comme nouveau *paragraphe 5*, sauf qu'il suggère de lire à la deuxième ligne „... ou une activité rémunérée du secteur privé ...“, au lieu de „activité accessoire rémunérée ...“.

Il constate que les activités même autorisées par le ministre restent sujettes au texte du *paragraphe 7* nouveau, alinéa 2, et que des changements intervenus soit dans la situation officielle du fonctionnaire, soit dans l'occupation exercée en dehors de la fonction, peuvent justifier une reconsidération de la décision ministérielle intervenue initialement, moyennant application de la procédure prévue au *paragraphe 8* nouveau.

Le texte du *paragraphe 6* nouveau prête à discussion parce qu'il ne distingue pas entre la situation du fonctionnaire qui participe à la direction, l'administration ou la surveillance d'une entreprise commerciale ou d'un établissement industriel ou financier, parce qu'il a été chargé de cette mission par le

Gouvernement, et la situation du fonctionnaire qui exerce ces mêmes activités de sa propre initiative. Les deux situations ne sont pas comparables. Dans la première, le fonctionnaire a été, en quelque sorte, délégué par ses supérieurs qui ont eu la possibilité d'apprécier la situation et qui ont pu juger de l'opportunité de le charger de cette mission, alors que dans la seconde, il agit de son initiative personnelle. Il semble évident au Conseil d'Etat qu'une autorisation ministérielle préalable n'est de mise que dans la seconde hypothèse.

Le texte des *paragraphes 7 et 8* nouveaux ne donne pas lieu à observation, sauf que le Conseil d'Etat propose de lire, dans la première ligne de chacun des trois alinéas, „activité“ ou „activités“ au lieu de „activité accessoire“ ou „activités accessoires“.

Pour conclure ses observations concernant l'article 14, le Conseil d'Etat constate que les dispositions en question comptent parmi les rares du statut qui entrent avec quelque détail dans le contenu des devoirs du fonctionnaire. Elles sont donc d'une importance capitale. Elles mériteraient mieux que le passage plutôt court que leur consacre le chapitre X de la partie C de l'exposé des motifs. Si le Gouvernement avait voulu saisir l'occasion que lui offrait l'exposé des motifs du projet de loi examiné afin de donner un exposé doctrinal détaillé sur ce qu'il considère être un fonctionnaire, et s'il avait approfondi les motifs qui se trouvent à la base de l'exigence de „disponibilité, indépendance et neutralité“, il aurait pu doter le service public d'un document essentiel en matière de *corporate governance*, document qui aurait été d'autant plus utile que la législation sur le statut figure au programme d'innombrables examens des différentes carrières des fonctionnaires.

Enfin, le texte de l'article 14 prend soin de mettre en place des règles garantissant à l'Etat que ses fonctionnaires lui réservent leur énergie et leur temps de travail (disponibilité), qu'ils préservent leur liberté par rapport aux interférences qui pourraient émaner du secteur privé (indépendance), mais aucune disposition spécifique n'est mise en place afin de préserver la „neutralité“ du fonctionnaire. Une codification, même minimale, de quelques règles élémentaires destinées à obliger le fonctionnaire à se comporter durant son service de façon neutre par rapport aux différentes tendances politiques, syndicales ou religieuses, à ne pas donner aux usagers l'impression qu'ils seraient traités plus favorablement s'ils appartenaient à une formation politique déterminée, rassurerait le public et le fonctionnaire individuel qui se trouve actuellement abandonné en la matière à ses seules lumières.

L'amendement No 5 dépendant de l'article I complique inutilement le texte de la loi. En effet, le médecin de contrôle est institué deux fois, une fois par l'amendement sous examen à l'endroit de l'article 16 de la loi sur le statut, et une fois par la modification No 18, b) du projet initial qui se rapporte à l'article 31, paragraphe 9 de la loi sur le statut.

Cette répétition ne fait pas de sens.

Le texte gagnerait en clarté si l'alinéa 1 de l'article 16 prenait la teneur suivante:

„Le fonctionnaire doit se soumettre à tout examen médical pratiqué par le médecin du travail et ordonné ...“

Numéro 10bis

L'alinéa 2 nouveau de l'article 16 proposé par voie d'amendement prévoit l'institution d'un médecin du travail au sein du département de la Fonction publique. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi ce poste n'est pas créé au sein de l'Administration du personnel de l'Etat, administration spécialisée au sein de l'administration gouvernementale. Aussi propose-t-il de remplacer les termes „au sein du département de la Fonction publique“ par les termes „auprès de l'Administration du personnel de l'Etat“.

Numéro 10ter

La modification proposée prévoit que le chef d'administration ou son délégué peut adresser au fonctionnaire un ordre de justification. Le Conseil d'Etat se demande si les termes „demande de justification“ ou „ordre de se justifier“ ne seraient pas préférables aux termes „ordre de justification“. Par ailleurs, il serait à préciser qu'il s'agit d'une justification écrite. Dès lors, on pourrait supprimer les termes „dans les conditions et selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal“.

Régime de travail et congé

Numéro 11

L'article 19*bis* introduit la possibilité pour le fonctionnaire de faire du télétravail. Pour certains travaux, le recours aux technologies modernes permet d'effectuer tout ou partie des tâches dévolues au fonctionnaire à domicile, tout en restant en connexion avec le siège de l'administration ou du service auquel il est affecté. Toutefois, le télétravail doit rester l'exception alors qu'en tout état de cause l'accès du public aux services publics doit être garanti. Il serait illusoire de vouloir organiser des services entiers sur base du télétravail. Le télétravail ne peut être admis que s'il se concilie avec les attributions du service. Les auteurs qui se sont préoccupés de cette forme d'organisation de travail préconisent d'ailleurs toujours une certaine présence sur le lieu de travail, ne serait-ce que pour maintenir les contacts humains indispensables au déroulement des travaux d'une administration. Le travail du fonctionnaire en dehors du siège de son administration ou de son service d'affectation ne constitue en soi pas une innovation. Différentes administrations connaissent des fonctions dont le titulaire exerce ses tâches à domicile.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la réglementation envisagée sur le télétravail devrait se limiter à en fixer les conditions générales et matérielles. Une très grande latitude doit être réservée aux chefs d'administration pour autoriser le télétravail et pour fixer les modalités de son exercice. En effet, ce sont les responsables des administrations qui peuvent le mieux concilier les aspirations personnelles des fonctionnaires intéressés avec l'intérêt du service dont ils ont la charge.

Compte tenu des observations qui précèdent et afin de conférer à l'article 19*bis* un caractère normatif, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant:

„**Art. 19*bis*.** Le fonctionnaire peut être autorisé par le chef d'administration à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information. Le chef d'administration détermine les modalités d'exercice du télétravail.

Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail.“

Numéro 12

Le numéro 12 ne donne pas lieu à observation sauf que d'un point de vue rédactionnel, il y a lieu de remplacer sous e) le terme „respectivement“ par le terme „ou“.

Numéro 13

Sans observation.

Numéro 14

Cette disposition vise à modifier les règles applicables en matière de congé sans traitement. Même si les auteurs ont fait un effort pour se limiter dans le texte de loi aux règles essentielles, le dispositif reste très complexe, d'autant plus que le projet cherche à pallier certaines difficultés apparues dans la pratique quotidienne. Pour le Conseil d'Etat, les auteurs ont cependant fait un effort considérable pour mieux concilier les intérêts des fonctionnaires concernés avec les impératifs d'une meilleure gestion des ressources humaines.

Numéro 15

Les observations faites ci-avant s'appliquent par analogie aux dispositions concernant le congé pour travail à mi-temps qui font l'objet du numéro sous revue.

Le texte exclut différentes fonctions dirigeantes de l'administration et de la magistrature de la possibilité de bénéficier d'un congé pour travail à mi-temps. C'est à juste titre que la Chambre des fonctionnaires et employés publics critique le manque de précision des termes utilisés. Souvent, la „direction d'une division ou d'un service“ ne correspond pas à une fonction à laquelle est rattaché un grade déterminé, mais simplement à une responsabilité supplémentaire confiée à des agents, qui ne jouissent d'aucun avantage supplémentaire par rapport à des collègues de rang égal. Par la disposition sous revue, ils se trouvent pénalisés si en raison de leur situation familiale ils veulent prétendre à un avantage dont disposent ces collègues. D'après le Conseil d'Etat, il y aurait lieu de laisser de telles situations à l'appréciation des chefs d'administration au lieu de s'enfermer dans un carcan législatif trop rigoureux.

En ce qui concerne la magistrature, le texte ne corrobore pas les affirmations du commentaire des articles d'après lequel le texte du projet innove en étendant à la magistrature le bénéfice du congé à mi-temps, tout en excluant les fonctions judiciaires ayant des responsabilités dirigeantes. Or, parmi les exclusions prévues dans le texte proposé, aucune fonction judiciaire n'est visée. De toute façon, le Conseil d'Etat préférerait que les questions spécifiques à la magistrature soient réglées dans le cadre de l'organisation judiciaire, alors qu'il n'est pas évident que les procédures applicables aux fonctionnaires de l'Etat puissent être transposées telles quelles aux magistrats.

De l'avis du Conseil d'Etat, la disposition sous revue serait à revoir.

Numéro 16

Les mesures envisagées ont pour objet de compléter les dispositions ayant trait au service à temps partiel introduit par la loi du 28 juillet 2000 (*Doc. parl. 4677*). Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives au projet de loi afférent pour souligner des réserves qu'il avait émises notamment à l'égard de l'introduction d'un service à temps partiel comportant une réduction jusqu'à 25 pour cent du temps de travail normal. Si le Conseil d'Etat pouvait encore s'accommoder avec un service à temps partiel à 75 pour cent ou à 50 pour cent d'une tâche normale, il doit émettre de sérieux doutes quant à l'opportunité de prévoir une fonction ramenée à 25 pour cent d'une tâche normale.

Compte tenu des observations faites à l'endroit du congé pour travail à mi-temps, les dispositions figurant sous le point b) du paragraphe 2 seraient à revoir en conséquence.

Le Conseil d'Etat ne saurait partager l'avis de la chambre professionnelle qui demande que les fonctionnaires relevant du régime du service à temps partiel puissent bénéficier également des dispositions du congé pour travail à mi-temps.

Numéro 17

Le Conseil d'Etat marque son accord avec la disposition que des conjoints fonctionnaires puissent bénéficier simultanément d'un congé pour travail à mi-temps de sorte à pouvoir se partager les charges familiales. Cette disposition met sur un pied d'égalité les fonctionnaires mariés avec les fonctionnaires vivant en concubinage. Toutefois, le Conseil d'Etat se demande si le commentaire est en harmonie avec le projet de loi visant à introduire un partenariat civil.

Numéro 18 a)

Quant à l'amendement No 12, point a), l'inscription au paragraphe 4 de l'article 32 de l'obligation faite à l'Etat de protéger le fonctionnaire également contre tout acte de harcèlement moral dans le cadre des relations de travail ne suscite pas d'observation.

Quant à l'amendement No 12, point b), l'obligation faite à l'Etat d'indemniser le fonctionnaire du dommage qu'il aura subi en raison de sa qualité ou de ses fonctions, du moment que lui-même n'a pas commis de faute ou de négligence graves qui se trouveraient à l'origine du dommage, et si le fonctionnaire n'a pu obtenir réparation de l'auteur du dommage, ne change pas, sauf que le fonctionnaire pourra dorénavant être indemnisé aussi dans l'hypothèse où il aurait provoqué intentionnellement le dommage. Il est en effet difficile d'imaginer une situation où le fonctionnaire aurait provoqué intentionnellement un dommage dont il serait la victime, sans commettre en même temps une faute ou une négligence. Le Conseil d'Etat marque son accord avec le changement proposé.

Numéro 18 b)

Le texte proposé ne suscite pas d'observation quant au fond. Quant à la forme, le Conseil d'Etat recommande d'écrire „En cas de suppression de l'emploi qu'il occupe ...“ au lieu de „En cas de suppression d'emploi ...“.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la création du poste du médecin de contrôle dans la fonction publique, ni au fait que la disposition qui procède à cette création soit inscrite au chapitre de la „Protection du fonctionnaire“. Il estime cependant que cette disposition figurerait mieux dans le paragraphe 2 de l'article 32 qui porte sur la protection de la santé du fonctionnaire, plutôt que derrière des dispositions liées au statut particulier de la fonction publique.

Numéro 19 a)

L'extension du délai – porté de 15 jours à un mois – endéans duquel le fonctionnaire doit présenter sa réclamation contre un acte de son supérieur, ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat,

qui suggère cependant aux auteurs du projet de loi de profiter de l'occasion de la modification de l'article 33 de cette loi pour adapter le texte de l'alinéa 1 du paragraphe 1er, en remplaçant les termes „de ses égaux“ par „d'autres agents publics“.

Numéro 19 b)

La modification proposée a pour effet de faire porter devant le Conseil de Gouvernement tout recours sur réclamation qui, soit a reçu une réponse jugée non satisfaisante par le réclamant, soit est resté sans réponse pendant le délai de trois mois imparti au supérieur hiérarchique. Dans le texte actuel, le Conseil de Gouvernement figure comme instance de recours dans la seule hypothèse où le ministre a été saisi de la réclamation initiale; il semble exagéré et excessif de faire intervenir le Conseil de Gouvernement en cas de silence du supérieur hiérarchique immédiat ou encore du chef d'administration. Il suffira largement de faire remonter d'un cran hiérarchique l'intervention contre le silence sur réclamation. Le Conseil d'Etat propose donc de donner au paragraphe 5 le contenu suivant:

„5. Au cas où la réclamation a été adressée à l'une des autorités visées par le paragraphe 2 et si la réponse, soit ne donne pas satisfaction au réclamant, soit n'intervient pas endéans le délai de trois mois de l'introduction de la réclamation, le réclamant peut saisir

- le chef hiérarchique immédiatement supérieur, si la réclamation initiale avait été adressée au chef hiérarchique direct;
- le ministre compétent, si la réclamation initiale avait été adressée au chef d'administration;
- le Conseil de Gouvernement, si la réclamation initiale avait été adressée au ministre.

L'autorité saisie doit statuer sur la réclamation endéans les trois mois de la notification de celle-ci.“

Numéro 20

Considérant que les dispositions de l'article 34 actuel visent le dossier personnel du fonctionnaire, donc sa situation administrative en tant que fonctionnaire, la disposition nouvelle sur les entretiens périodiques à mener entre le chef et son subordonné se trouvera mal placée dans ce contexte puisqu'elle concerne le fonctionnaire en tant que membre d'une équipe fonctionnelle.

Le Conseil d'Etat suggère d'ancrer la disposition en question dans un article à part.

Puisque ces entretiens sont dorénavant exigés par la loi, il sera nécessaire de documenter qu'ils ont bien eu lieu. Le chef hiérarchique devra donc veiller à en garder une trace écrite portant aussi bien sur la date que sur le contenu des entretiens. Le document en question sera inséré dans le dossier personnel du fonctionnaire. L'intention des auteurs du projet de ne pas donner aux entretiens le caractère d'une évaluation, telle qu'elle est documentée par le commentaire de l'article, sera dès lors difficile à respecter. En effet, si l'entretien porte sur une meilleure définition des responsabilités confiées au fonctionnaire, ou sur des objectifs à atteindre, la comparaison des compte rendus de deux entretiens successifs documentera nécessairement si et dans quelle mesure les objectifs fixés lors du premier entretien ont été atteints et si les responsabilités attribuées ont été assumées de façon satisfaisante. Qu'on le veuille ou non, les rapports dressés après les entretiens contribueront à dessiner le portrait du fonctionnaire et les conclusions qu'ils permettront de dégager ne pourront pas être escamotées par un tour de passe-passe.

Numéro 21

Le changement de temps proposé pour le verbe „ordonner“ ne suscite pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat estime que le bout de phrase à la suite de la virgule doit être remplacé par „le juge ordonne la mise en cause de l'Etat à la demande de la partie la plus diligente“.

Numéro 22 a)

Sans observation.

Numéro 22 b)

Alors que l'ensemble du texte du projet de loi se dispense des acrobaties résultant de l'adjonction de la forme féminine aux noms utilisés normalement au masculin, le Conseil d'Etat suggère de lire comme suit le passage de texte en question:

„– de désigner en son sein le délégué à l'égalité entre femmes et hommes prévu à l'article 36-1 de la présente loi.“

Numéro 22 c)

Sans observation.

Numéro 23

L'observation présentée pour le numéro 22, point b) ci-dessus vaut également pour la rédaction du nouvel article 36-1.

Numéro 24

Sans observation.

Numéro 25 a)

Le Conseil d'Etat estime que les termes „demande de“ devraient être intercalés entre „la“ et „démission“ au nouveau paragraphe 2 proposé.

Il recommande aussi de maintenir, à la suite du texte nouveau, la phrase finale de l'actuel paragraphe 2:

„Elle doit préciser la date à laquelle le fonctionnaire désire cesser ses fonctions.“

Numéros 25 b) et c) et 26 a) et b)

Sans observation.

Numéro 26 c)

Le Conseil d'Etat estime que l'ajout du mot „caractérisé“ à l'abandon de l'exercice des fonctions n'apporte pas de clarification, puisqu'il fait présumer qu'il existerait aussi un abandon de l'exercice des fonctions non caractérisé.

Il faut effectivement faire une différence entre non-apparition ou non-présence au lieu de travail et abandon de l'exercice des fonctions, les deux premières situations n'étant pas empreintes de la même gravité que la dernière qui résulte de la volonté du fonctionnaire de ne plus reprendre du tout son travail. Il semble évident que l'administration s'efforcera de connaître la volonté définitive du fonctionnaire qui doit être présumé abandonner ses fonctions.

Quant au point c), il ne donne pas lieu à observation.

Numéro 27

Le Conseil d'Etat éprouve les plus grandes difficultés à suivre l'argumentation des auteurs du projet pour ce qui est de l'introduction du „bénévolat“ de fonctionnaires retraités.

Le Gouvernement dispose d'ores et déjà d'un instrument qui lui permet de recourir aux services de n'importe quel fonctionnaire retraité: le contrat de consultant, instrument parfaitement rodé, contrairement au régime du bénévolat, dont il est impossible de voir comment il serait intégré dans le statut de la fonction publique. Si le fonctionnaire retraité doit remplir une fonction, c'est qu'il assumera des responsabilités, et qu'il devra pouvoir être rendu responsable de ses actes et abstentions d'agir. Il devrait donc relever du régime disciplinaire de la fonction publique. S'il doit jouer un rôle actif, il devrait être intégré dans l'organigramme d'un ministère ou d'une administration, avec tous les problèmes qui se poseraient du point de vue de son rang hiérarchique. Et l'administration assumerait tous ces problèmes afin de pouvoir compter sur des services rendus à temps partiel et sur une période limitée!

Le commentaire de cet article part de l'hypothèse que les volontaires seraient maintenus en service bénévole jusqu'à l'âge de 68 ans. Or, le texte du nouvel article 42 dispose uniquement que l'admission du volontaire doit se faire avant qu'il n'ait atteint l'âge de 68 ans; une fois admis, le texte ne s'oppose pas à ce qu'il reste en service volontaire jusqu'à un âge très avancé.

Le Conseil d'Etat demande fermement d'abandonner l'idée du bénévolat qu'il sera finalement impossible de rendre compatible avec les règles applicables aux agents publics.

Le régime disciplinaire

Les auteurs du projet de loi relèvent dans l'exposé des motifs, sous C. IV. 2a), que les matières de l'instruction et de la procédure disciplinaires ont été soumises à un réexamen et à une refonte globale et que le texte du projet de loi conduit également „à une simplification fondamentale de la procédure disciplinaire actuelle“. Au vu du texte du projet, le Conseil d'Etat arrive cependant à la conclusion que le résultat en est beaucoup moins ambitieux que les auteurs ne l'affirment. Il est d'avis qu'à elles seules, les deux réformes de la transformation du Conseil de discipline en organe décisionnel et de la création du Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire – qui constituent, selon les auteurs du projet, „l'un des principaux points de la présente réforme“ et contribuent „de façon fondamentale à la simplification de la procédure“ – sont insuffisantes pour réformer fondamentalement le régime disciplinaire des fonctionnaires et pour simplifier vraiment la procédure en place.

Aux yeux du Conseil d'Etat, ce n'est pas tellement „la multiplication des intervenants dans la procédure disciplinaire“ qui a compliqué celle-ci, mais c'est au contraire la complexité des textes à appliquer qui a abouti presque nécessairement à un état de choses que les auteurs du projet décrivent comme erreurs de procédure, difficultés d'interprétation ou décisions contradictoires. Les complications procédurales du texte actuel ne seront cependant pas éliminées par la réforme proposée. Elles deviendront – peut-être – moins apparentes dans la mesure où, dorénavant, un seul fonctionnaire sera rendu responsable de l'instruction en matière disciplinaire. Les auteurs du projet de loi ne semblent pas avoir envisagé l'autre branche de l'alternative à laquelle ils étaient confrontés, à savoir une simplification radicale des règles en matière disciplinaire, ces dernières prenant, parmi les 23 pages du texte imprimé de la loi sur le statut des fonctionnaires, la place considérable de 7 pages!

Le Conseil d'Etat voudrait relever dès l'ingrès de son examen des dispositions sur le régime disciplinaire trois autres considérations de principe, liées au fonctionnement du Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire. Formellement, la création de ce commissariat n'intervient que dans le Titre C du projet de loi, mais la première référence, indirecte il est vrai, à cette nouvelle instance apparaît dès la modification No 31 du Titre A et concerne l'article 51 de la loi. Il est donc opportun de relever, dès le départ, l'attitude fondamentale du Conseil d'Etat à l'égard d'un tel commissariat:

- Le commissaire peut décider de classer un dossier dont il a été saisi par un ministre. Or, le ministre saisit le commissaire seulement s'il estime qu'une faute disciplinaire d'un fonctionnaire déterminé résulte de faits qui font présumer un manquement à ses devoirs par le fonctionnaire en question. A l'appréciation du ministre qui a conclu à la nécessité d'une action disciplinaire et qui a par conséquent saisi le commissaire, celui-ci peut opposer sa propre appréciation en concluant au contraire, et sans moyen de recours pour le ministre. Il y a donc bel et bien introduction d'une décision supplémentaire dans le cours de la procédure, et ce déjà au niveau de l'enquête préalable. En la personne du commissaire, le fonctionnaire présumé fautif par le ministre disposera d'une sorte de premier degré de décision (qui est décliné au ministre), degré qui sera suivi de ceux du Conseil de discipline, du Tribunal administratif et, éventuellement, de la Cour administrative. Ce renforcement de la protection du fonctionnaire ne paraît pas nécessaire.
- Le commissaire est autorisé à procéder à une instruction disciplinaire non seulement lorsqu'il est saisi par le membre du Gouvernement compétent pour un fonctionnaire déterminé, mais aussi de sa propre initiative „lorsque des faits, faisant présumer que le fonctionnaire a manqué à ses devoirs au sens de la présente loi, sont à sa connaissance“. Et le commentaire des articles (Titre A, ad 36b) de préciser que cette disposition „implique la possibilité pour toute personne qui peut relever de tels faits concernant un fonctionnaire de les porter à la connaissance du commissaire du Gouvernement“ . Le Conseil d'Etat signale dès ici qu'il s'oppose formellement à la création d'un guichet destiné à traiter les délations, qu'elles prennent leur source dans le public ou parmi les collègues du fonctionnaire. Toute personne qui a affaire à un fonctionnaire dispose de moyens assez considérables pour garantir que sa demande et ses intérêts soient traités avec toute la considération qu'ils méritent. Ajouter à cette panoplie la délation, ancrer celle-ci institutionnellement dans les procédures, ce serait faire un pas de trop que le Conseil d'Etat ne saurait avaliser.
- Si la création du commissariat du Gouvernement a effectivement pour effet de mettre en charge de toute instruction disciplinaire un fonctionnaire spécialisé, elle produira aussi un autre effet. Sous le

régime actuel, l'instruction disciplinaire préalable reste proche du service auquel est affecté le fonctionnaire présumé fautif. Le fonctionnaire qui est chargé de l'instruction provient normalement du même ministère, ou de la même administration. Il connaît le fonctionnaire qui fait l'objet de l'instruction, et il connaît les conditions de travail, l'environnement social, la législation et les procédures appliquées.

Or, le commissaire se trouve à distance. L'instruction disciplinaire, au lieu de se dérouler à l'intérieur de l'environnement connu du fonctionnaire présumé fautif et de l'agent chargé de l'instruction, se déplace et devient une procédure strictement formelle, dégagée de tout élément personnel. Le commissaire ne pourra finalement former son opinion que sur dossier, même s'il rencontre le fonctionnaire présumé fautif et des témoins. Sa tâche de rassembler aussi les éléments à décharge du fonctionnaire sera rendue singulièrement ardue s'il ne connaît plus rien de l'entourage journalier et professionnel du fonctionnaire. Il ne sera pas à même d'ajouter la moindre information reposant sur sa science personnelle. Les seuls éléments à décharge qu'il saura analyser seront ceux que lui aura soumis le fonctionnaire faisant l'objet de l'instruction.

La procédure de l'instruction disciplinaire risque de se déshumaniser.

Au vu des conséquences pouvant être engendrées par le projet sous examen et des impasses dans lesquelles il pourrait conduire, le Conseil d'Etat recommande à titre principal l'approche décrite ci-dessous:

- la procédure d'instruction disciplinaire sera réunie entre les mains d'un agent spécialisé, certes, mais sans lui confier pour autant des pouvoirs de décision;
- le fonctionnaire en question ne doit ni se saisir lui-même d'une affaire, ni décider d'en classer une, ni décider du renvoi au Conseil de discipline;
- le fonctionnaire qui sera chargé de cette mission ne sera pas nommé à une fonction spécifique, – le récent rapport de la Commission de la Fonction publique de la Chambre des députés sur le projet de budget pour l'exercice 2003 fait état de 14 dossiers disciplinaires traités annuellement par le Conseil de discipline, chiffre qui démontre qu'un commissaire à l'instruction disciplinaire exerçant à plein temps serait désœuvré –, mais assumera cette mission à côté de sa tâche et fonction ordinaires;
- la décision de saisir l'agent chargé de l'instruction continuera à reposer entre les mains du chef hiérarchique du fonctionnaire présumé fautif;
- c'est le chef hiérarchique qui décidera, le cas échéant, si une affaire est à classer après instruction ou si elle doit être soumise au Conseil de discipline.

Cette approche se reflétera dans les observations du Conseil d'Etat relatives aux différents articles ainsi que dans les textes qu'il proposera de son initiative en vue de modifier ceux proposés par les auteurs du projet de loi.

Il est donc entendu que les observations qu'il formulera par la suite à l'endroit des textes proposés par les auteurs du projet de loi au sujet du commissaire ne sont destinées qu'à apporter à ces textes des modifications qu'il estime nécessaires dans le contexte de la philosophie de ces auteurs.

Pour ce qui est du nouveau rôle confié au Conseil de discipline, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation majeure à présenter.

Numéro 28 a) ancien

Le Conseil d'Etat prend note que par l'amendement gouvernemental se trouve retirée la proposition de changement initiale, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ayant montré que le manque de sens que les auteurs du projet de loi avaient cru détecter dans le texte de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1, n'est dû qu'à une lecture trop rapide du texte en question.

L'amende en tant que sanction disciplinaire continuera donc à respecter la condition de porter sur un montant situé entre les deux branches d'une fourchette de 10% (au moins) et de 100% (au maximum) d'une mensualité brute du traitement de base.

Numéro 28 a) nouveau

L'élimination de la panoplie de sanctions disciplinaires de la „désignation de commissaires spéciaux“ chargés de terminer, aux frais du fonctionnaire fautif, des travaux qu'il est en retard d'exécuter, fera concorder le texte de la loi avec la réalité: un fonctionnaire indiscipliné, qui accumule les retards

dans l'exécution de son travail, est repêché normalement et tacitement par ses collègues jusqu'au moment où la paresse ou l'incapacité dépasse les limites du tolérable.

La désignation de commissaires spéciaux avait (ou aurait eu, si l'instrument avait été utilisé) l'avantage de fixer le prix de l'inaction du fonctionnaire fautif, et de le contraindre au remboursement du coût de la mesure destinée à réparer sa faute. Cette précision dans la constatation du coût pour la collectivité de la faute commise manquera à l'avenir.

Puisqu'il sera évident à l'avenir que le travail non exécuté par un fonctionnaire fautif, ou bien ne sera pas fait du tout (ce qui n'est pas imaginable dans une administration policée), ou bien sera exécuté par les collègues dès la constatation du retard. Ces derniers seront placés devant l'alternative soit de dépanner le collègue sans espoir de rémunération pour le travail supplémentaire accompli, soit de faire pression sur leur chef pour qu'il rétablisse l'ordre rapidement. Avec le signal qui émane de l'élimination des commissaires spéciaux, il faut s'attendre à ce que la tolérance intercollégiale pour l'indiscipline sur le lieu de travail diminuera massivement et que le nombre des affaires disciplinaires reposant sur les causes de la paresse, de l'indiscipline et de la non-adaptation à un environnement strictement structuré augmentera rapidement.

Numéro 28 b)

Le texte proposé a pour objet de tirer les conclusions de certaines situations qui se sont produites par le passé, et de mettre en place les dispositions légales qui assureront que le transfert forcé d'un fonctionnaire d'une administration vers une autre se passera sans heurts pour le service d'accueil qui est complètement étranger à l'affaire disciplinaire et à ses antécédents.

La création d'un poste budgétaire supplémentaire et temporaire facilitera l'intégration du nouveau venu, marqué de toute façon du stigmate de sa sanction disciplinaire.

Numéro 28 c)

Le texte proposé par les auteurs du projet, et auquel le Conseil d'Etat marque son accord général, présente une imprécision.

La loi laisse au Conseil de discipline la faculté de fixer l'échelon de traitement, dans le grade résultant de la sanction, de telle façon qu'il y aura rétrogradation sans perte de revenu; la rétrogradation aurait donc un effet purement symbolique. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'ajouter à la deuxième phrase du paragraphe 8 de l'article 47 le passage suivant:

„, dont la décision doit aboutir au résultat que le traitement nouvellement fixé soit inférieur au traitement d'avant la sanction disciplinaire.“

Numéros 28 d) et e) et 29

Sans observation.

Numéro 30

Quant au fond, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Quant à la forme, le texte préconisé par les auteurs du projet conviendrait pour le commentaire des articles. Puisqu'il s'agit du texte de la loi, le Conseil d'Etat recommande le libellé suivant:

„La première phrase de l'alinéa 1 de l'article 49 est modifiée comme suit:

„Le fonctionnaire condamné pour un acte commis intentionnellement à une peine privative de liberté de plus d'un an sans sursis ou à l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article II du Code pénal encourt de plein droit la perte de l'emploi, du titre et du droit à la pension.“ “

Numéro 31 a)

Il s'agit d'accorder au commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire la compétence exclusive dans toute instruction disciplinaire préalable, même si l'administration n'entend appliquer que l'une des trois peines disciplinaires les moins lourdes. Le Conseil d'Etat ne partage pas l'avis des auteurs du projet de loi que cette mesure rendra la procédure disciplinaire moins compliquée. Elle aura pour seul avantage d'instituer pour toute instruction disciplinaire le même fonctionnaire qui pourra ainsi se spécialiser et apporter la garantie que les instructions disciplinaires ne seront pas viciées dès le départ par des défauts de forme, ce avec quoi le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord.

Par contre, la dernière phrase de cet alinéa – bien qu’elle soit reprise à l’identique du texte actuellement en vigueur – cause un problème dans l’ensemble des textes réajustés. Il s’agit de savoir par qui et dans le cadre de quelle procédure le fonctionnaire présumé fautif pourra être suspendu.

Il faut souligner d’abord que la mesure de la suspension prévue par l’article 48, paragraphe 1er, n’est pas une sanction disciplinaire, mais une mesure à caractère préventif et conservatoire, dans le contexte d’une procédure disciplinaire qui vient d’être engagée.

D’après les auteurs du projet, cette suspension peut être prononcée de deux façons:

- par l’autorité compétente pour la nomination (bien que cet aspect ne soit pas précisé par le texte); dans cette hypothèse, la suspension n’interviendra que si le fonctionnaire concerné a été entendu en ses explications;
- par le commissaire du Gouvernement chargé de l’instruction disciplinaire (nouvel article 56, paragraphe 3, alinéa 3); dans cette hypothèse, le commissaire peut prononcer la suspension sous condition que la faute que le fonctionnaire est présumé avoir commise est susceptible d’entraîner une sanction disciplinaire grave. Dans cette hypothèse encore, la suspension ne peut intervenir que si le fonctionnaire concerné a été entendu en ses explications.

Le Conseil d’Etat ne peut pas suivre les auteurs du projet lorsqu’ils impliquent qu’il puisse rester de la place pour l’intervention du commissaire, puisque ce dernier ne peut intervenir, pour provoquer une suspension, que si le ministre n’a pas eu recours à cette mesure. Or, la pratique montre que les autorités compétentes ont toujours su utiliser à bon escient cet instrument exceptionnel. Admettre qu’elles se démettent à l’avenir de leur prudence, ce serait s’aventurer imprudemment sur un terrain dangereux.

Le Conseil d’Etat préconise donc de ne pas conférer au commissaire le droit de provoquer la suspension d’un fonctionnaire, et de restreindre ses compétences à la matière disciplinaire stricte. Par voie de conséquence, la modification proposée sous le numéro 36, point e) serait à supprimer.

A l’argument principal, invoqué ci-dessus, s’en ajoute un autre: si la suspension était prononcée par le commissaire, que devient la protection du fonctionnaire qui doit „être entendu en ses explications“? Ces explications seront-elles fournies dans le cadre de l’instruction préalable qui oblige le commissaire de toute façon à entendre le fonctionnaire? Seront-elles fournies dans le cadre d’une procédure particulière à part qui se grefferait sur celle en cours devant le commissaire? Dans le premier cas, le fonctionnaire perdrait effectivement la protection dont la loi prétend pourtant l’entourer; dans le second cas, la procédure serait rendue de plus en plus compliquée.

Si la décision de suspension doit rester réservée à l’autorité de nomination parce que les pouvoirs du commissaire chargé de l’instruction disciplinaire, conformément à la recommandation que le Conseil d’Etat a émise à titre principal, seront confinés strictement à cette instruction et s’il s’agit de préserver le caractère conservatoire de la suspension, ce que le Conseil d’Etat recommande vivement, il suffira

- de préciser l’article 48, paragraphe 1er, qui serait à lire comme suit:
 - „1. La suspension de l’exercice de ses fonctions peut être ordonnée à l’égard du fonctionnaire poursuivi judiciairement ou administrativement, par l’autorité qui dispose à son égard du pouvoir de nomination, pendant tout le cours de la procédure jusqu’à la décision définitive.“
- de compléter l’article 51, alinéa 1 comme suit:
 - „... entendu en ses explications soit par le ministre du ressort, soit par le fonctionnaire délégué par celui-ci à cet effet.“

Numéro 31 b)

Sans observation.

Numéro 32 a)

Sans observation pour les deux premières phrases.

Par contre, pour ce qui est de la dernière phrase, le Conseil d’Etat, se référant à ses observations concernant le numéro 31, point a), préconise de limiter cette deuxième phrase au texte suivant, qui est en fait le texte actuellement en vigueur:

„La suspension visée au paragraphe 1er de l’article 48 est prononcée par le ministre du ressort, sous réserve des pouvoirs accordés aux chefs d’administration par le troisième alinéa du paragraphe 3 de l’article 56.“

Numéro 32 b)

Sans observation.

Numéro 33

Le Conseil d'Etat, en accord avec la Chambre des fonctionnaires et des employés publics, se prononce contre cette mesure, d'autant plus que la liste des sanctions disciplinaires fournie par l'article 47 constitue une gradation, chaque sanction individuelle étant plus lourde que celle qui la précède dans l'énumération. L'ajout suggéré pour l'article 53, alinéa 2, tel que proposé par les auteurs du projet, serait donc à supprimer, et la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 53 serait à maintenir comme suit:

„Les sanctions visées à l'article 47 ci-dessus ne peuvent être appliquées cumulativement à l'occasion d'une même poursuite disciplinaire.“

Numéro 34 a)

Les trois sanctions disciplinaires mineures ne garderont leur caractère de rappel ferme à l'ordre que si, d'un côté, la procédure pour y aboutir reste plus légère que la procédure disciplinaire ordinaire et si, de l'autre côté, le chef hiérarchique reste raisonnablement certain que sa décision de s'orienter vers une clémence relative ne sera pas renversée lors d'une instance en appel. S'il n'y a plus de gain en „légèreté“ de procédure, et si les sanctions même les plus légères sont susceptibles de faire l'objet d'une instance d'appel, on verra s'instaurer une pratique omettant toute prise en considération des sanctions mineures.

Le Conseil d'Etat accepte donc bien sûr l'idée d'un appel contre la décision appliquant l'une des sanctions mineures, mais préférerait le maintien de la situation actuelle, quitte à ce que le Conseil de Gouvernement soit importuné de temps à autre par sa transformation en instance d'appel contre une décision disciplinaire ministérielle. L'intervention du Conseil de discipline, telle que proposée par les auteurs du projet, ne serait pas moins lourde, et aurait le désavantage supplémentaire que le dossier ne comprendrait de toute façon pas de rapport du commissaire, ce qui obligerait le Conseil de discipline à se contenter d'un dossier ayant le même contenu que celui qui est porté actuellement devant le Conseil de Gouvernement.

Si la proposition du Conseil d'Etat était retenue, le Conseil de discipline ne fonctionnerait sous aucune hypothèse comme instance d'appel.

L'article 54, paragraphe 1er, serait donc à maintenir dans sa teneur actuelle.

Numéros 34 b) et c) et 35

Sans observation.

Titre C (numéro 36 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a examiné le rôle du commissaire sous le chapitre consacré au régime disciplinaire et n'entend pas y revenir en détail ici. Si sa proposition principale est suivie, les quatre articles et le Titre C peuvent être supprimés.

Si la position des auteurs du projet est maintenue, le texte à retenir devrait tenir compte des observations suivantes:

En ce qui concerne l'ancien article 1er, dans le but de redresser l'inversion qui s'est manifestement produite dans les deux premières lignes du texte du projet de loi, le Conseil d'Etat suggère de lire le texte en question comme suit:

„Il est institué auprès du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions un Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, dénommé ci-après „commissariat“, qui a pour mission ...“

Par voie de conséquence, le texte des anciens articles 2, 3 (1) et 3 (2) sera à adapter dans le même sens.

En ce qui concerne l'ancien article 3, le texte du projet de loi ouvre la possibilité de renforcer le commissariat par un secrétaire, qui sera alors un employé de l'Etat. Cette solution ne couvre cependant pas un autre problème: lors de l'instruction à laquelle il procède, le commissaire aura à entendre le fonctionnaire présumé fautif et, probablement, des témoins et des experts. Il devra dresser un procès-verbal de chacun de ces entretiens. Afin de se prémunir contre des contestations ultérieures, il pourra faire contresigner ces procès-verbaux par les parties entendues. Ce qui ne le met pas en dehors du danger de

se voir refuser ce contreseing et contester sa version des procès-verbaux, ou de ne pas trouver de terrain d'entente pour un texte de compromis qui lui reste acceptable. Le commissaire devrait donc avoir la possibilité de se faire assister par une personne de son choix lors de l'audition de témoins ou d'experts, et cette personne devrait avoir la qualité de fonctionnaire afin que sa signature et son témoignage sur ce qui s'est dit au cours de l'instruction devant le commissaire ait davantage de poids.

Le Conseil d'Etat suggère donc de prévoir un renforcement du cadre du commissariat par un fonctionnaire de la carrière moyenne administrative; cet agent pourrait être affecté au commissariat moyennant détachement à temps partiel.

Il constate encore que le projet de loi prend la peine de compléter l'article 22, section IV, numéro 9 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, afin d'accorder au commissaire le bénéfice de l'allongement du grade 17 d'un 10e et d'un 11e échelons, mais qu'aucune mesure du projet ne prévoit la carrière du commissaire, au sujet duquel l'exposé des motifs se borne à dire que le Gouvernement garantira au nouveau titulaire de la fonction „un classement barémique approprié“.

Numéro 36 a)

Le Conseil d'Etat voudrait rappeler d'abord les observations quant au fond qu'il a formulées sous ses considérations générales concernant le Titre I ainsi que sous le numéro 31 a) ci-dessus.

Quant au premier alinéa du paragraphe 1er de l'article 56, qui installe le commissaire chargé de l'instruction disciplinaire au centre et comme moyeu de toute affaire disciplinaire, il aura pour premier effet d'affaiblir le rôle du chef hiérarchique et, ensuite, de compliquer les procédures disciplinaires et de les rendre moins transparentes.

- a) Si, dans l'optique des auteurs du projet de loi, le commissaire est encore saisi du dossier par le ministre du ressort, le chef hiérarchique quant à lui ne joue plus de rôle actif dans toute la procédure. Tout au plus l'article 55 oblige-t-il le „préposé“, c'est-à-dire le chef hiérarchique direct, à surveiller de près ses subordonnés directs, sous peine d'avoir à assumer la responsabilité en cas de fautes ou de négligences constatées dans leur comportement qu'il aurait signalées trop tard ou pas du tout à l'attention de ses propres supérieurs. L'automatisme instaurée par le projet gouvernemental – le rapport du commissaire est transmis par celui-ci immédiatement au Conseil de discipline dans les affaires graves, et le ministre compétent n'est même pas informé de la suite réservée au dossier – nuit gravement à la consistance d'un service public, d'une administration ou d'un ministère, dont un fonctionnaire peut se trouver impliqué dans une affaire disciplinaire sans que ni les responsables du service ni les collègues de travail soient au courant de ce qui se passe.
- b) Le dispositif mis en place par les auteurs du projet omet complètement la phase qui précède la saisine du commissaire. Que se passe-t-il entre le moment où le chef hiérarchique direct d'un fonctionnaire constate ou estime que ce dernier a commis une faute justifiant la mise en branle de la procédure disciplinaire et le moment de la décision du ministre de saisir le commissaire? D'après le projet, toute cette phase est à considérer comme extra-disciplinaire: Les actes qui seront posés pendant cette phase relèveront donc du fonctionnement administratif du service. Un chef hiérarchique consciencieux, confronté par ailleurs à l'article 55 du statut, dès qu'il constate un comportement défaillant d'un de ses subordonnés, constituera un dossier, il l'étayera de tous les éléments utiles et il le soumettra finalement à son propre chef qui le fera remonter la filière hiérarchique. La constitution du dossier et la collecte de preuves se feront à l'insu du fonctionnaire présumé fautif qui se verra confronté au dossier seulement au moment où aura déjà été prise la décision de saisir le commissaire.

Sous le régime légal actuel, c'est l'instruction interne dans le service ou dans le ministère qui fait ressortir si les débuts de preuve réunis par le chef direct suffisent pour saisir le Conseil de discipline et s'ils peuvent recevoir une qualification juridique suffisamment pertinente pour justifier la poursuite de la procédure.

Le Conseil d'Etat estime, en se référant à la connaissance que ses membres ont de l'administration, que, sous le régime proposé par le projet de loi, ni un directeur d'administration ni un ministre n'accepteront avec légèreté le risque de ne pas voir aboutir une procédure disciplinaire qu'ils auront initiée. Ils feront de leur mieux pour „ficeler“ le dossier tant qu'ils le gardent sous leur contrôle. Le commissaire héritera donc d'un dossier solide et il ne lui restera plus guère que d'instruire à décharge, par acquit de conscience, l'instruction à charge ayant été menée par l'autorité qui lui transmet le dossier. Tous comptes faits, le commissaire ne constituera qu'une étape déguisée d'appel contre le dossier de

l'administration qui aura été constitué sans que le fonctionnaire présumé fautif ait eu la chance de le voir, ou se soit rendu compte de ce qui se trame derrière son dos.

Ce sont ces arguments qui encouragent le Conseil d'Etat à vouloir maintenir la procédure de l'instruction disciplinaire au plus près de l'administration et du service concernés.

Par voie de conséquence, et tout en se déclarant d'accord avec la centralisation de l'instruction disciplinaire entre les mains d'un fonctionnaire unique, il recommande de maintenir ce fonctionnaire dans le giron de l'administration, de ne pas lui donner des pouvoirs propres, de le charger de cette mission à titre accessoire et de lui adjoindre un secrétaire qui assumera lui aussi cette tâche à temps partiel et accessoirement à ses fonctions principales. Autrement dit, au lieu de créer la fonction du „commissaire chargé de l'instruction disciplinaire“ et de l'ancrer dans la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat, la mission du commissaire sera à conférer à un fonctionnaire en place ou à affecter au ministère compétent (ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative).

L'article 56 prendra dès lors la teneur suivante:

„**Art. 56.** 1. L'instruction disciplinaire est confiée à un fonctionnaire de la carrière supérieure de l'administration gouvernementale, à désigner par le membre du Gouvernement ayant la Fonction publique dans ses attributions, ainsi qu'au Conseil de discipline. Le fonctionnaire visé ci-dessus peut se voir reconnaître le droit de porter le titre de commissaire chargé de l'instruction disciplinaire.

2. Est considéré comme chef hiérarchique au sens du présent chapitre:

- a) le Premier Ministre, Ministre d'Etat, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire dont la fonction a été créée sur la base de l'article 76 de la Constitution;
- b) le ministre du ressort, lorsqu'il s'agit d'un chef d'administration;
- c) un conseiller adjoint au Gouvernement désigné par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire de l'administration gouvernementale;
- d) le chef d'administration, dans tous les autres cas.

3. Le chef hiérarchique fait procéder à une instruction disciplinaire lorsque des faits, faisant présumer que le fonctionnaire a manqué à ses devoirs au sens du présent statut, sont à sa connaissance.

Dans le cadre de cette instruction, le fonctionnaire désigné en vertu du paragraphe 1er du présent article rassemble tous les éléments à charge et à décharge du fonctionnaire susceptibles d'avoir une influence sur les mesures à prendre.

4. Le chef hiérarchique informe le fonctionnaire présumé fautif des faits qui lui sont reprochés et, le cas échéant, du fait qu'une instruction disciplinaire est ordonnée.

Si le fonctionnaire ne peut pas être touché personnellement, l'information est valablement faite par lettre recommandée envoyée à l'adresse que le fonctionnaire a déclarée à l'administration comme étant celle de sa résidence.

La procédure disciplinaire suit son cours, même si le fonctionnaire dûment informé fait défaut.

5. Si le fonctionnaire est suspecté d'avoir commis une faute susceptible d'entraîner l'une des sanctions disciplinaires énumérées à l'article 47 de la présente loi sous les numéros de 4 à 10, le chef hiérarchique peut le suspendre conformément au paragraphe 1er de l'article 48 qui précède. La suspension prononcée par un chef hiérarchique qui n'est pas membre du Gouvernement devient caduque si elle n'est pas confirmée dans la huitaine par le ministre du ressort.

6. Dès que l'instruction est terminée, le fonctionnaire a le droit de prendre connaissance du dossier. Il peut, dans les dix jours, présenter ses observations au fonctionnaire qui en était chargé et demander un complément d'instruction.

Lorsque le fonctionnaire a pris connaissance du dossier ou lorsqu'il déclare renoncer à ce droit, le fonctionnaire qui était chargé de l'instruction transmet le dossier au chef hiérarchique qui décidera, le cas échéant, de la suite à donner à la demande en complément d'instruction.

7. Le chef hiérarchique transmet le dossier, avec ses conclusions, à l'autorité visée à l'alinéa 1er de l'article 52. Cette dernière prend l'une des décisions suivantes:

- elle classe l’affaire, lorsqu’il résulte de l’instruction que le fonctionnaire n’a pas manqué à ses devoirs ou qu’elle estime que l’application d’une sanction n’est pas indiquée;
- elle applique l’une des sanctions énumérées sous les numéros 1 à 3 de l’article 47;
- si elle estime que les faits établis par l’instruction constituent un manquement à réprimer par l’une des sanctions énumérées aux numéros 4 à 10 de l’article 47, elle transmet le dossier au Conseil de discipline.“

Numéro 36 b)

Sans vouloir répéter les considérations générales qu’il a présentées, le Conseil d’Etat constate simplement que ce passage illustre à lui seul tous les désavantages résultant des changements dus à l’instauration du commissaire et aux compétences très larges qui lui sont accordées.

S’il peut se déclarer d’accord avec la concentration des instructions disciplinaires entre les mains d’un seul fonctionnaire – la proposition de texte qu’il propose reflète cet accord –, le Conseil d’Etat constate que la solution des auteurs du projet de loi va nettement plus loin puisqu’elle accorde encore au même fonctionnaire le pouvoir de décider seul, après l’instruction qu’il a menée, des suites à réserver au dossier. Il peut décider de ne pas donner de suite à la demande du ministre, et classer l’affaire, ce qu’il fera, selon le commentaire de l’article, „lorsqu’il estime qu’une sanction disciplinaire n’est pas indiquée“. Le commissaire ne jouera donc pas seulement le rôle du juge d’instruction – il dispose simultanément des pouvoirs du procureur d’Etat. L’indépendance dont il jouit le rend imperméable à toute tentative du Gouvernement de l’influencer. Son statut de fonctionnaire le rend inamovible. Mieux: ce fonctionnaire définira tout seul la politique de l’Etat en matière disciplinaire. En construisant cette position inexpugnable, les auteurs du projet innovent véritablement en droit administratif luxembourgeois en ce qu’ils mettent en place un fonctionnaire soustrait au contrôle des membres du Gouvernement, donc, en fait, irresponsable.

En tout état de cause, le Conseil d’Etat rappelle, pour ce qui est de la deuxième phrase de l’alinéa sous examen, l’opposition formelle qu’il a marquée à l’encontre de l’idée de permettre au commissaire de lancer une instruction disciplinaire en se fondant sur des „faits portés à sa connaissance“ par une personne différente d’un ministre, au sujet du comportement présomptivement fautif d’un fonctionnaire.

Numéro 36 c)

L’abrogation de l’alinéa 3 du paragraphe 2 ne donne pas lieu à observation, ni dans le cadre du texte du projet de loi, ni dans celui de la proposition générale présentée par le Conseil d’Etat au sujet de l’instruction disciplinaire.

Numéro 36 d)

Dans l’hypothèse où les observations du Conseil d’Etat seront retenues, c’est-à-dire si le commissaire ne se voit pas accorder le droit de classer une affaire de son initiative, le texte du passage sous examen se lirait comme suit:

„3. Le commissaire du Gouvernement informe le fonctionnaire présumé fautif des faits qui lui sont reprochés.“

Ce texte illustre l’observation formulée plus haut au sujet de la déshumanisation de la procédure disciplinaire. La première information au sujet des reproches qui sont formulés contre lui parvient au fonctionnaire présumé fautif par l’intermédiaire du commissaire, et non pas du chef hiérarchique. Le froid qui serait jeté ainsi sur les relations interpersonnelles au sein d’un service pèseraient lourdement sur le climat de travail. Comment le fonctionnaire convoqué par surprise par le commissaire et confronté au dossier constitué par le chef hiérarchique pourrait-il continuer à travailler en confiance sur le lieu de travail où il est considéré comme étant une „brebis galeuse“?

Dans l’hypothèse que c’est la proposition que le Conseil d’Etat a formulée à titre principal qui sera retenue, le paragraphe 4 du nouveau texte de l’article 56, tel que proposé par le Conseil d’Etat, résoudra le problème.

Numéro 36 e)

Le Conseil d’Etat se réfère aux observations qu’il a formulées sous le numéro 32 ci-dessus.

Numéro 36 f)

Sans observation, dans l'hypothèse que c'est le texte gouvernemental qui est retenu. Si c'est la proposition du Conseil d'Etat qui l'emporte, le nouveau texte proposé au regard de l'article 56 règle la situation.

Numéro 36 g)

Selon l'attitude générale adoptée par le Conseil d'Etat, le texte sous a) du nouveau paragraphe 5 doit être supprimé, le commissaire du Gouvernement ne devant être chargé que du pouvoir d'instruire le dossier, non de celui de prendre une décision sur l'existence ou l'inexistence d'une faute disciplinaire.

Le dernier alinéa du nouveau paragraphe sera à adapter en conséquence.

Numéro 36 h)

L'abrogation du paragraphe 6 tient compte du fait que l'instruction disciplinaire sera confiée désormais au commissaire du Gouvernement. Sans observation.

Si la proposition principale du Conseil d'Etat est suivie, le texte proposé sous l'article 56 nouveau suffit pour régler le problème.

Numéro 37

L'abrogation de l'article 57 enlèvera au chef hiérarchique la possibilité d'appliquer éventuellement une sanction différente de celle retenue par le Conseil de discipline. Cette mesure est conforme avec le nouveau rôle qui sera confié au Conseil de discipline.

Numéros 38 et 39 a)

Sans observation.

Numéro 39 b)

Quant à la modification proposée pour l'article 59, alinéa 3, la question se pose de savoir quelle est l'utilité du délégué du Gouvernement dans un conseil qui comprend déjà deux délégués de ministres; les dossiers qui parviennent au Conseil de discipline sont composés, pour l'essentiel, des constats du chef hiérarchique du fonctionnaire présumé fautif, des conclusions de l'instruction du commissaire du Gouvernement et des prises de position du fonctionnaire ou de son conseil juridique. L'attitude du Gouvernement est donc connue avec suffisamment de précision. L'apport spécifique du délégué du Gouvernement reste secondaire, sauf qu'il peut être considéré comme constituant, lors des débats, un contre-poids par rapport au fonctionnaire présumé fautif et à son conseil juridique. Dans la mesure où la défense des intérêts de l'Etat lui est confiée, le rôle des deux délégués du ministre devient plus ambigu: ils siègent dans un conseil dont le caractère se rapproche de celui d'une juridiction, mais qui reste un organe collégial, qui est indépendant, mais dont trois membres (les représentants des ministres et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics) laissent entrevoir qu'ils défendront des lignes fixées à l'avance. Si les représentants ou délégués des ministres prennent sans problème à leur compte les thèses défendues par le chef hiérarchique ou le ministre du ressort, le représentant de la chambre professionnelle sera déchiré par le choix entre une attitude reprenant à son compte la thèse de l'administration et celle défendant bec et ongles les intérêts d'un ressortissant de la chambre professionnelle.

Comme le modèle de la composition proposée par les auteurs du projet de loi a déjà fonctionné sans trop de problème tant pour la Commission des pensions que pour le Conseil de discipline, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la solution proposée par le projet de loi.

Numéros 39 c) et d)

Sans observation.

Numéro 40 a)

Le Conseil d'Etat suggère de prévoir de remplacer tout membre du Conseil de discipline dès qu'un supérieur hiérarchique de ce membre comparait devant le conseil – l'hypothèse devra donc jouer aussi bien pour les ministères que pour les administrations.

Numéros 40 b) à 49

Sans observation.

Numéro 50

En raison de la nature quasi juridictionnelle du Conseil de discipline, cette disposition devient superfétatoire et est par conséquent à supprimer. En effet, ce seront les règles et procédures de droit commun qui seront à appliquer.

Titre B (numéro 51 nouveau)

Le titre sous avis prévoit la possibilité de nommer ou de désigner pour une durée renouvelable de sept ans des fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière dans les fonctions dirigeantes de l'Etat. Il introduit également un mécanisme réglant la réintégration de ces agents dans une fonction inférieure en cas de non-renouvellement de leur mandat temporaire. De même, il transpose ce mécanisme, en ce qui concerne la réintégration dans un emploi inférieur, aux agents de la carrière du conseiller de Gouvernement qui seront classés, en cas de révocation, dans la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics critique sévèrement la possibilité de mettre prématurément fin aux fonctions de cadres dirigeants et des conseillers de Gouvernement comme totalement contraire aux principes de neutralité et d'indépendance, „qui veulent que le fonctionnaire exerce une tâche administrative qui soit à l'abri du bon vouloir du pouvoir politique, selon le concept du fonctionnaire à vie“. Elle rappelle par ailleurs que déjà à l'heure actuelle le régime disciplinaire prévoit toutes les mesures requises en cas d'inaptitude professionnelle ne faisant pas de distinction quant à l'origine ou aux raisons d'une incompétence professionnelle. De plus, elle rend attentif à la position négative du „Deutscher Beamtenbund“ en la matière qui se résume notamment comme suit: „Nach Feststellung des Bundesvorstandes öffnet die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit sachfremden Manipulationen Tür und Tor. Darüber hinaus werden personalwirtschaftliche Schwierigkeiten auftauchen, wenn ehemalige Spitzenbeamte in niedrigeren Funktionen weiter verwendet werden sollen. Überdies dürfte eine Herabstufung nach der Amtszeit von den Betroffenen als Degradierung empfunden werden. ... Eine stabile gesetzestreue Verwaltung ist somit nicht mehr gesichert. Die unbefristete Übertragung eines Amtes trägt zur Unabhängigkeit des Beamten bei. Sachfremden Einflüssen, denen vor allem Beamte in Spitzenfunktionen ausgesetzt sein können, kann bei einer Vergabe auf Zeit nur schwer entgegen gewirkt werden.“

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne qu'elle „ne saura cautionner que l'Administration publique soit dégradée au niveau d'un instrument de politique partisane aux mains du Gouvernement“ et elle „s'oppose formellement“ à l'introduction d'une possibilité, autre que celles d'ores et déjà prévues par le statut, de mettre prématurément fin à une fonction d'un fonctionnaire.

Au Luxembourg, la limitation de la durée des fonctions dirigeantes est déjà appliquée actuellement pour ce qui est de la nomination de la plupart des directeurs des établissements publics (p. ex. Entreprise des postes et télécommunications, Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Commissariat aux assurances, Commission de surveillance du secteur financier) et même de celle des fonctionnaires de certains organismes étatiques (p. ex. Cour des comptes).

Ainsi, selon les articles 18 et 29 de la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg, le comité de direction de cet établissement public prend ses décisions en tant que collège et se compose de trois membres au moins et de cinq membres au plus qui ont la qualité de fonctionnaires en ce qui concerne leur statut, leur traitement ainsi que leur régime de pension, qui sont nommés pour une période de six ans et dont les nominations sont renouvelables. En cas de non-renouvellement du mandat d'un membre du comité de direction, celui-ci devient conseiller général auprès de l'établissement, avec maintien de son statut et de son niveau de rémunération de base. Il peut faire l'objet d'un changement d'administration dans une autre administration ou dans un autre établissement public conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

De même, en vertu de l'article II de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, la direction est l'autorité exécutive supérieure du Commissariat aux assurances et prend ses décisions en tant que collège. Elle est composée d'un directeur et de deux membres qui sont choisis parmi les membres du personnel du Commissariat, qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouver-

nement en conseil pour une durée de six ans et dont les nominations sont renouvelables. Les membres de la direction ont la qualité de fonctionnaires, en ce qui concerne leur statut, leur traitement et leur régime de pension. Le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer les membres de la direction s'il existe un désaccord fondamental entre le Gouvernement et la direction sur la politique et l'exécution de la mission du Commissariat. Dans ce cas, la proposition de révocation doit concerner la direction dans son ensemble. De même, le Gouvernement peut proposer au Grand-Duc de révoquer un membre de la direction qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions. En cas de non-renouvellement ou de révocation du mandat jouent les mêmes règles que celles applicables aux membres du comité de direction de la BCEE.

En outre, suivant les articles 10 et 11 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, la direction de la commission est composée d'un directeur général et de deux directeurs qui sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil pour une période de six ans et dont les nominations sont renouvelables. La qualité de fonctionnaire et les modalités de non-renouvellement ainsi que de la révocation sont les mêmes que pour la direction du Commissariat aux assurances, sauf qu'il s'y ajoute la possibilité de révoquer un membre de la direction qui ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions ou qui a commis une faute grave.

Les exemples prédécrits démontrent que la limitation de la durée des fonctions dirigeantes connaît déjà des précédents dans notre législation régissant la fonction publique. Dans le passé, le Conseil d'Etat ne s'est pas opposé formellement à ces précédents, surtout que ceux-ci se situaient dans le contexte du recours à un organe collectif, c'est-à-dire où la direction prend ses décisions en tant que collège, mécanisme qui donne certaines garanties de respect des principes de stabilité, de neutralité et d'indépendance de la fonction publique. Il s'y ajoute que cette limitation de la durée des fonctions dirigeantes concernait presque exclusivement des établissements publics.

Les dispositions sous avis ne remplissant pas ces prémisses ne trouvent donc pas l'approbation du Conseil d'Etat qui rend attentif aux pressions politiques qui pèsent et qui ont pesé de tout temps sur les fonctionnaires dirigeants dans un petit pays comme le Luxembourg. Il rappelle à cet égard également son opposition, lors de la récente réforme du Conseil d'Etat, à l'instauration de toute formule de renouvellement du mandat de conseillers d'Etat qui entraînerait fatalement des dépendances politiques telles que le rôle et la mission constitutionnels de l'institution seraient compromis et qui risquerait d'engendrer une politisation rampante qui peut devenir dangereuse pour la sauvegarde des droits des citoyens.

S'il est vrai que le seul fait d'avoir été un fonctionnaire-modèle dans l'exécution de ses tâches quotidiennes ne prédestine pas tous les fonctionnaires à assumer des fonctions de direction, il n'en est pas moins vrai que le Gouvernement peut, avant toute nomination à un poste à responsabilité, s'assurer que le candidat dispose selon son expérience professionnelle antérieure des capacités humaines et relationnelles nécessaires à diriger une administration et qu'il est „the right (wo)man in the right place“, comme le résume à bon escient la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis y relatif.

Rien que le fait que la description des modalités de la nomination ou de la désignation à durée déterminée des fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière n'exige qu'un texte légal d'une dizaine de lignes, tandis que le non-renouvellement de ce mandat nécessite un article légal comptant 7 paragraphes qui s'étendent sur une page et demie du texte, montre que la réforme envisagée est très complexe et compliquée.

Le Conseil d'Etat rappelle d'ailleurs dans ce contexte que le non-renouvellement n'est pas à l'abri de recours devant les juridictions administratives. Tout non-renouvellement risque en effet d'être conçu par les personnes concernées comme une sanction disciplinaire déguisée, ceci d'autant plus que l'exposé des motifs précise que „les fonctionnaires concernés demeureront soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat et bénéficieront des dispositions protectrices concernant la procédure disciplinaire“.

En ce qui concerne les agents de la filière du conseiller de Gouvernement, les auteurs du projet sous avis considèrent qu'„il convient de noter que ces agents peuvent de toute façon être révoqués à tout moment de leurs fonctions par l'autorité de nomination dans la mesure où les articles 76 et 77 de la Constitution consacrent sans ambiguïté le droit discrétionnaire du Grand-Duc de nommer et de révoquer ses conseillers. Il s'ensuit que ce droit du Grand-Duc, c'est-à-dire du pouvoir exécutif, de désigner (et de démettre par la suite) ces personnes ne peut en aucune façon être limité par la loi, c'est-à-dire par le pouvoir législatif“.

Et les auteurs de continuer qu'„étant donné qu'il aurait cependant été perçu injuste de prévoir d'un côté pour toutes les autres fonctions dirigeantes, comme un mécanisme prévoyant la possibilité de nommer ces agents à durée déterminée dans leur fonction, mais de l'autre également la possibilité de les réintégrer dans une fonction inférieure au cas où leur mandat temporaire n'est pas renouvelé, ce mécanisme a été transposé, en ce qui concerne la réintégration dans un emploi inférieur, aux agents de la carrière du conseiller de Gouvernement qui seront classés, en cas de révocation, dans la filière administrative de la carrière supérieure de l'Administration gouvernementale“.

Si le Conseil d'Etat peut partager les vues des auteurs du projet quant au pouvoir discrétionnaire du Grand-Duc de nommer et de révoquer les conseillers adjoints au Gouvernement, il doit toutefois s'opposer formellement aux développements ultérieurs qui consistent à opérer un amalgame entre la filière administrative de la carrière supérieure de l'administration et la filière du conseiller de Gouvernement. Il est inconcevable qu'il soit procédé à une différenciation quant aux effets de la révocation dans le chef des personnes nommées sur base des articles 76 et 77 de la Constitution, à savoir les membres du Gouvernement et leurs conseillers.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat recommande d'omettre le Titre B du projet et ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il examine les articles de ce titre.

Dans le cas de maintien du texte gouvernemental, le Conseil d'Etat propose pour des raisons de cohérence de l'ordonnancement juridique d'ajouter dans le présent projet un numéro 51 qui introduirait dans la loi modifiée du 16 avril 1979 un nouveau Chapitre 15 relatif aux postes à responsabilité, reprenant les dispositions de l'ancien titre B tout en tenant compte des observations formulées par le Conseil d'Etat ci-dessous. Les chapitres 15 et 16 actuels de la prédite loi deviendraient ainsi les chapitres 16 et 17 et les articles subséquents seraient à décaler en conséquence.

Le paragraphe 2 de l'ancien article 1er prévoit la détermination des postes à responsabilité particulière par voie de règlement grand-ducal. N'ayant pas encore été saisi de ce règlement, le Conseil d'Etat ignore les orientations précises qui guideront le Gouvernement dans le choix de ces postes, surtout que les auteurs du texte eux-mêmes indiquent dans l'exposé des motifs que „les nouvelles mesures sont limitées à un cercle restreint de fonctionnaires dont les postes seront définis ultérieurement par voie de règlement grand-ducal. Il est vrai que la plupart des fonctions ou postes auraient également pu être déterminés dans la loi“. Pour éviter tout arbitraire gouvernemental en la matière, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, l'inscription des conditions et critères essentiels concernant ces postes dans la loi elle-même.

Le paragraphe 3 énonce que les dispositions de l'article 4 ci-dessous sont applicables aux agents nommés sur base de l'article 76 de la Constitution afin de leur permettre d'être réintégrés à un poste dans l'Administration gouvernementale en cas de révocation. Les modalités de cette réintégration étant prévues à l'article 4 du présent titre, il échet de supprimer le paragraphe 3 à l'article 1er et de le transférer à l'article 4 en adaptant le paragraphe 1er de cet article en conséquence.

L'ancien article 2 ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne les paragraphes 6 et 7 de l'ancien article 3, ils prévoient un règlement grand-ducal dont le Conseil d'Etat n'a pas encore été saisi et dont il ignore le contenu, de sorte qu'il renvoie à ses observations émises en relation avec le paragraphe 2 de l'article 1er du présent titre. Le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, l'inscription des conditions et critères essentiels concernant les postes à responsabilité particulière dans la loi elle-même.

En tout état de cause, il se demande s'il ne faut pas supprimer au deuxième alinéa du paragraphe 6 la négation et écrire: „Les conditions de nomination et d'avancement des fonctionnaires qui remplissent les conditions du présent paragraphe sont déterminées par règlement grand-ducal.“

Compte tenu des observations formulées ci-avant, l'article 4 est à supprimer.

A l'article 5, la référence à l'article 4 est à omettre.

L'article 6 ne donne pas lieu à observation.

Article II – Traitements des fonctionnaires de l'Etat

L'article II a pour objet la modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Numéro 1

Cette disposition qui prévoit le maintien du traitement du fonctionnaire faisant l'objet d'un changement d'administration ne donne pas lieu à observation.

Numéro 2

Les modifications envisagées à l'article 7 ont en premier lieu pour objet d'étendre la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial aux périodes passées à tâche complète au service d'un Etat membre de l'Union européenne. En deuxième lieu, elles prévoient des dérogations au principe qu'aucune bonification n'est accordée à des agents nommés après l'âge de 55 ans au profit des personnes ayant accompli un service partiel auprès d'une institution publique luxembourgeoise ou d'un Etat membre de l'Union européenne.

Numéro 3

Les modifications d'ordre rédactionnel opérées à l'endroit de l'article 8 ne donnent pas lieu à observation.

Numéro 4

Cette disposition a pour objet de proratiser l'allocation de famille en cas de service à temps partiel. Le Conseil d'Etat donne à considérer que si, compte tenu des nombreuses complications administratives que comporte l'attribution de l'allocation de famille, le moment n'est pas venu de réfléchir sérieusement sur la nécessité du maintien de cet élément de rémunération qui avait sa raison d'être dans un temps passé où les allocations familiales ne compensaient pas si généreusement les charges familiales. Par ailleurs, les dispositions visant à éviter le cumul des allocations familiales par deux conjoints soulèvent la question de l'égalité devant la loi, alors que les couples non mariés, vivant en partenariat ou en concubinage, ne sont pas visés par ces dispositions, qui constituent donc une discrimination à l'égard des couples mariés. Dans le cadre de ses amendements, le Gouvernement a répondu à cette discrimination en mettant le partenariat sur un pied d'égalité avec le mariage pour l'attribution de l'allocation de famille.

Numéro 5

Sans observation.

Numéro 6

Sous le point a), il est envisagé de compléter le paragraphe 1er de l'article 23 par un alinéa 2 prévoyant que le classement des employés qui déroge au règlement fixant en application de l'alinéa 1 les indemnités revenant aux stagiaires, employés temporaires et autres agents au service de l'Etat est prise par le Grand-Duc.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition qui, en anticipant des dérogations à envisager par un règlement grand-ducal à prendre, est contraire aux règles fondamentales de la hiérarchie des normes juridiques.

Sous le point b), l'article 23 est complété par un point (lire paragraphe) 3 déterminant l'indemnité revenant aux fonctionnaires retraités et réintégrés. Dans la mesure où la loi détermine la borne supérieure de l'indemnité, le Conseil d'Etat considère que l'article 103 de la Constitution est respecté en l'occurrence. Quant à la forme, il y a lieu de mettre le délai de 3 mois prévu à la fin de l'alinéa 1 en toutes lettres. Par ailleurs, à l'alinéa 3, le signe „%“ est à remplacer par les termes „pour cent“.

Numéro 7

Cette disposition, qui adapte les modalités de détermination de l'allocation de fin d'année en fonction des différents régimes de travail, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Numéros 8 et 9

De l'avis du Conseil d'Etat, ces deux dispositions prévoyant la classification de la fonction de commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire sont à supprimer suite aux observations formulées plus haut.

Article III – Harmonisation des conditions et modalités d'avancement

Cet article a pour objet la modification de 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.

Numéro 1

Sans observation.

Numéro 2

D'après cette disposition, les fonctionnaires travaillant à temps partiel ne sont pris en compte dans l'effectif total qu'à raison de leur degré d'occupation. Le Conseil d'Etat est d'avis que la notion „degré d'occupation“ se suffit à elle-même et qu'il est donc inutile d'indiquer des pourcentages. Par contre, il serait utile de préciser que toute unité commencée compte comme unité intégrale.

Dès lors l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'article 14 se lirait comme suit:

„Toutefois, les agents bénéficiant d'un service à temps partiel sont pris en compte dans l'effectif total à raison de leur degré d'occupation; toutefois, toute unité commencée compte comme unité entière.“

Numéros 3 et 4

Sans observation.

Numéro 5

L'article 26bis du projet règle le déroulement de la carrière des fonctionnaires réintégré au service de l'Etat après avoir abandonné leurs fonctions pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Or, cette réintégration est réglée dans le cadre d'une disposition transitoire. Il est de mauvaise technique législative de déterminer dans la loi de base des modalités se référant à une disposition transitoire. Le dispositif envisagé est donc à transférer dans la disposition transitoire en question. Le numéro 5 est à supprimer.

Article IV – Pensions des fonctionnaires de l'Etat

Cet article vise à modifier la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

Les modifications apportées par l'article IV à la loi modifiée du 26 mai 1954 ont notamment pour objet:

1. de modifier la procédure d'invalidation, principalement en attribuant un rôle plus déterminant au médecin de contrôle;
2. d'adapter les dispositions relatives à la mise en compte des périodes d'éducation d'enfants en adaptant au régime spécial transitoire les mesures prises à ce sujet dans le cadre du régime général et des régimes spéciaux à la suite du „Rentendesch“;
3. de relever par des mesures ponctuelles le niveau des pensions pour les bénéficiaires de pensions les moins élevées du régime.

En comparant à la suite de la loi du 28 juin 2002 les pensions du régime général et les régimes spéciaux avec le régime transitoire, l'on peut constater que pour les carrières inférieures du secteur public les pensions peuvent être moins élevées dans le régime transitoire que dans le régime général et les régimes spéciaux. La conséquence logique aurait été d'accorder aux bénéficiaires de pensions du régime transitoire un droit d'option entre leur régime actuel et le régime nouveau. Toutefois, cette approche qui aurait eu le mérite d'être la plus équitable s'est heurtée à des obstacles d'ordre administratif et technique, alors que les „carrières d'assurance“ – d'aucune nécessité dans le régime transitoire, qui s'appuie sur la dernière rémunération – ne sont disponibles qu'à partir de 1984. Aussi les auteurs du projet ont-ils opté pour un certain nombre de mesures sélectives.

Le Conseil d'Etat comprend les raisons qui ont pu amener les auteurs à adopter la voie choisie. Toutefois, il constate qu'à la suite de ses modifications successives, la loi modifiée de 1954 est devenue d'une complexité telle que les différents cas de figure, qui font l'objet d'articles interminables regroupent

pant des aspects différents et faisant cascader les exceptions aux exceptions, ne sont accessibles qu'à un nombre limité d'experts.

Numéro 1

Les modifications apportées à l'endroit de l'article 2 appellent les observations suivantes:

Au libellé du nouvel alinéa ajouté au paragraphe I, il y a lieu de remplacer les termes „Dans l'hypothèse de l'exercice concomitant de plus d'un service ou emploi à temps partiel ...“ par les termes „En cas d'exercice concomitant de plus d'un service ou emploi à temps partiel ...“.

Le nouveau libellé proposé à l'endroit du paragraphe II, sous 1, alinéa 1, prévoit le maintien en service du fonctionnaire pour une période complémentaire de trois années au maximum au-delà de l'âge limite de soixante-cinq ans, à condition que l'intérêt du service ne s'y oppose pas.

Le nouveau libellé du paragraphe IV modifie les procédures applicables en cas d'incapacité de travail prolongée du fonctionnaire.

Le premier alinéa oblige le ministre du ressort à saisir le médecin de contrôle après l'absence pour cause de maladie pendant six mois au cours d'une période de référence de douze mois.

L'alinéa 2 traite de la saisine de la Commission des pensions en vue de la constatation de l'inaptitude au service par suite d'infirmités graves et permanentes. Le Conseil d'Etat a des difficultés à comprendre les développements des auteurs du projet qui envisagent deux voies à suivre: dans un premier cas de figure, il incombe au ministre du ressort de saisir la commission si le médecin de contrôle a constaté l'invalidité; dans un deuxième cas de figure, le médecin de contrôle peut saisir directement la commission „en présence d'une demande expresse du ministre du ressort“ ou si le fonctionnaire refuse de se laisser examiner. D'après le Conseil d'Etat, la confidentialité des données médicales recueillies s'oppose à une communication des constatations du médecin de contrôle à un cercle nécessairement large de personnes. Aussi y a-t-il un intérêt certain pour éviter l'intervention du ministre du ressort dans la procédure d'invalidation une fois qu'il a déclenché celle-ci.

Le Conseil d'Etat estime étrange que le refus du fonctionnaire de se faire examiner par le médecin de contrôle puisse entraîner éventuellement l'attribution d'une pension d'invalidité par la Commission des pensions, qui, en l'absence d'un avis circonstancié du médecin de contrôle, ne peut pas juger de l'état d'incapacité de travail. De l'avis du Conseil d'Etat, le refus de se faire examiner par le médecin de contrôle constitue une faute disciplinaire à apprécier par le Conseil de discipline.

L'alinéa 3 innove dans la mesure où il admet une décharge de service partielle au-delà du sixième mois d'absence. Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de cette mesure qui peut contribuer à la convalescence du fonctionnaire malade. Toutefois, l'alinéa 3 donne lieu aux observations suivantes:

- La disposition sous revue est incomplète en ce qu'elle n'envisage pas tous les cas de figure pouvant se présenter à la suite des constatations du médecin de contrôle: en effet, il peut retenir que le fonctionnaire est capable de reprendre son travail, qu'il est encore incapable de reprendre son travail ou, finalement, qu'il est capable de reprendre une activité partielle. Eventuellement, lors du premier examen, l'état de santé du fonctionnaire malade ou accidenté n'est pas suffisamment consolidé pour que le médecin de contrôle puisse fournir une appréciation définitive.
- La disposition sous revue permet une prorogation du congé de maladie d'une année au-delà du premier examen, ce qui porte la durée totale du congé de maladie, pendant lequel le fonctionnaire touche l'intégralité de son traitement, à dix-huit mois. Cette disposition va dès lors au-delà de la période d'indemnisation prévue par le Code des assurances sociales, limitée à une année à partir du début de la maladie. Pour des raisons évidentes d'égalité des citoyens devant la loi, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que la période de prorogation dépasse six mois. Au terme de ce délai, une pension d'invalidité provisoire peut être accordée si l'invalidité définitive ne peut être constatée.
- Le texte sous revue n'envisage pas la réinsertion professionnelle du fonctionnaire inapte à exercer son dernier poste de travail, alors que ce cas de figure est envisagé dans la loi budgétaire. De l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu de légiférer en la matière notamment pour régler l'indemnisation du fonctionnaire affecté à un autre poste ou régime de travail. A ce titre, on rappellera que la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle prévoit une indemnité compensatoire au profit du travailleur salarié reclassé dans un autre poste de travail ou dont le régime de travail a été modifié.

- Il y a lieu de rappeler que les dispositions sous revue traitent de l'attribution des pensions. Or, la matière traitant du congé de maladie relève du régime de travail réglé dans le cadre du statut général. Aussi devrait-on assurer une cohérence entre les différents textes applicables.

D'après le Conseil d'Etat, la révision envisagée devrait s'appliquer non seulement aux fonctionnaires relevant du régime spécial transitoire régi par la loi modifiée du 26 mai 1954, mais également aux fonctionnaires relevant du régime spécial institué par la loi du 3 août 1998, qui envisage l'attribution de la pension d'invalidité dans le cadre de ses articles 14, 16 et 65 et qui détermine la composition, la mission et les procédures de la Commission des pensions dans le cadre des articles 68 à 74.

Numéro 2

La modification envisagée sous le point a) visant à préciser que les magistrats ont droit à la pension dès l'âge de 65 ans, même s'ils peuvent prolonger leur vie active jusqu'à l'âge de 68 ans, ne donne pas lieu à observation.

La modification entreprise sous le point b) complète les dispositions actuelles en prévoyant que le fonctionnaire mis à la retraite en raison de son inaptitude professionnelle ou de disqualification morale a également droit à la pension s'il a accompli quinze années de service au moment de sa mise à la retraite. Cette disposition, qui ne s'appliquera qu'aux cas de mise à la retraite d'office prononcées après l'entrée en vigueur de la présente loi, est à rapprocher de la modification prévue sous le point d) qui envisage le même cas de figure pour les fonctionnaires mis à la retraite avant son entrée en vigueur en précisant que la pension peut être diminuée dans cette situation de dix à cinquante pour cent. Le commentaire se limitant à un renvoi, d'ailleurs incorrect, à une autre mesure envisagée par le présent projet, le Conseil d'Etat ne peut que deviner les intentions des auteurs. Toujours est-il que les dispositions actuelles ouvrent un droit à pension au fonctionnaire mis à la retraite pour cause d'inaptitude s'il compte 15 années de service. Il est partant inacceptable qu'une disposition légale vienne mettre en cause *ex post* et sans formes de procédure une décision coulée en force de chose décidée ou jugée. Le Conseil d'Etat doit dès lors s'opposer formellement à la mesure envisagée et propose la suppression des points b) et d).

Les modifications envisagées sous les points c) et e) (points b) et c) selon le Conseil d'Etat) ne donnent pas lieu à observation.

Numéro 3

Cette disposition vise à modifier l'article 9 de la loi précitée de 1954 relatif à la computation du temps de service pour la pension. La modification envisagée sous le point a) qui vise à mettre sur un pied d'égalité les femmes ayant bénéficié à l'époque d'une cessation provisoire des fonctions avec celles qui sous l'empire de la législation actuelle bénéficient dans la même situation d'un congé sans traitement rencontre l'adhésion du Conseil d'Etat. Il est à noter que depuis la loi du 28 juin 2002, le régime général ne considère de son côté plus l'époque à laquelle l'enfant est né.

Le Conseil d'Etat se rallie pareillement aux mesures envisagées sous les points b) et c) qui visent à établir le parallélisme en matière de périodes d'éducation.

Les mesures envisagées sous les points d) à g) ne donnent pas lieu à observation.

Numéros 4 et 5

Les modifications entreprises à l'endroit des articles 13 et 14 de la loi de 1954 ont pour objet de préciser la détermination de la rémunération pensionnable en cas de service à temps partiel. En ce qui concerne la modification envisagée sous le numéro 4, il y a lieu de préciser que la modification porte sur le paragraphe II. Par ailleurs les termes „dans l'hypothèse d'un élément à mettre en compte ...“ seraient à remplacer par les termes „si un élément est à mettre en compte ...“.

Numéros 6 et 7

Les modifications envisagées à l'endroit des articles 15 et 17 de la loi de 1954 comportent un certain nombre de mesures sélectives en ce qui concerne les pensions personnelles dans le cadre du régime transitoire afin de pallier les différences par rapport au régime spécial, adapté dans le cadre de la loi du 28 juin 2002. Ces modifications portent notamment sur:

- l'abrogation des réductions opérées actuellement à la pension de vieillesse de 57 ans après 40 années de service;

- le relèvement des majorations proportionnelles de 1,296% à 1,383% pour les années postérieures à 1999 par le relèvement du taux repère de 68% à 72%, ce qui a pour effet de ralentir la différence entre le régime transitoire et le régime spécial pour les carrières inférieures;
- le relèvement du montant forfaitaire appliqué pour le calcul des majorations proportionnelles spéciales dans le cadre des pensions d'invalidité de 150 à 250 points indiciaires;
- l'ouverture à partir de 40 années de service de la possibilité du rachat par des années de service supplémentaires; l'abrogation de la condition d'âge de 60 ans tient compte de la possibilité prévue dans le régime spécial d'acquérir des majorations échelonnées dès avant cet âge.

Sous le bénéfice des considérations générales faites au début du présent chapitre, le Conseil d'Etat peut se rallier aux mesures envisagées.

Numéros 8 à 10

Dans le même ordre d'idées, différentes mesures sont envisagées en ce qui concerne les pensions de survie. Sont prévues notamment:

- le relèvement du seuil en cas de cumul de la pension de survie du conjoint survivant avec des pensions d'orphelin au montant du traitement pensionnable au lieu de la pension du défunt. A noter que dans le cadre du régime général et des régimes spéciaux, le seuil est constitué par la moyenne des cinq revenus cotisables les plus élevés de la carrière;
- le relèvement de 150 à 180 points indiciaires du seuil pour l'application d'une formule de calcul des pensions de survie plus avantageuse.

Afin de tenir compte de la nouvelle rédaction de la loi de coordination, il ya lieu de remplacer à l'article 20, paragraphe II sous b), – qui fait l'objet du numéro 8 sous b) –, la référence à „l'article 10 alinéas 1, 2 et 3 ou 11 de la loi de coordination des régimes de pension“ par les termes „l'article 12 de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension“.

Numéro 11

Sans observation.

Numéro 12

L'adaptation des dispositions en cas de concours de prestations qui sont la suite des modifications envisagées ci-avant et de la loi du 28 juin 2002 rencontre l'accord du Conseil d'Etat.

Numéros 13 et 13bis

Sans observation.

Numéros 14 à 17

Les adaptations envisagées portant sur les règles de procédure applicables devant la Commission des pensions ne donnent pas lieu à des observations quant au fond; toutefois, quant à la forme, il y a lieu d'opérer les redressements suivants:

- au numéro 15, sous b), la deuxième phrase de l'alinéa 3 de l'article 49 devrait être libellée comme suit: „Si la commission est saisie par le médecin de contrôle en application de l'article 2, sous IV, l'expertise et le rapport incombent aux médecins à désigner par le président ou son délégué,“;
- au numéro 16, le début de l'alinéa 3 de l'article 50 se lirait avantageusement comme suit: „Si la décision de la commission intervient ...“;
- au numéro 17, il y a lieu de remplacer à la première phrase de l'article 52 le nombre ordinal par le terme „premier“.

Numéros 18 et 19

Sans observation.

Article V – Régimes de pension spéciaux

Cet article vise à modifier 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.

Numéro 1

Cette disposition, qui complète le dispositif relatif à l'assurance continuée par une référence à la réduction de l'activité professionnelle, ne donne pas lieu à observation.

Numéro 2

De l'avis du Conseil d'Etat, la modification envisagée doit se rapporter à l'alinéa 3 de l'article 14 de la loi modifiée du 3 août 1998 et non à l'alinéa 2. Par ailleurs, le terme „respectivement“ serait à remplacer par le terme „ou“.

Numéros 3 et 4

Sans observation.

Numéros 5 à 11

Les modifications envisagées, qui se rapportent à la Commission des pensions, sont le corollaire de celles envisagées dans le cadre de l'article IV. Les redressements proposés par le Conseil d'Etat à l'endroit du régime transitoire sont à reprendre.

Article VI – Contrat de travail transitoire

Cet article vise à modifier la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Les dispositions actuelles de la législation sur le contrat de travail limitent à deux années le contrat à durée déterminée. Ces dispositions sont préjudiciables tant pour les administrations et entreprises que pour les intéressés eux-mêmes dans la mesure où elles empêchent que des absences prévisibles du titulaire d'un poste de travail supérieures à deux années puissent être remplacées par une seule et même personne. Aussi la modification envisagée autorise-t-elle une dérogation à cette limitation, dans la mesure où il s'agit de remplacer un travailleur absent en raison d'une disposition légale, réglementaire ou conventionnelle pour une durée déterminée excédant deux années. Si le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la disposition en ce qu'elle vise des situations particulières découlant du droit de la fonction publique, il se demande toutefois s'il ne faut pas faire preuve davantage de circonspection en la matière notamment en ce qui concerne une utilisation abusive des dispositions envisagées qui seraient encore à examiner quant aux possibilités de résiliation du contrat par l'intéressé.

D'un point de vue formel, il ya lieu de supprimer les nombres placés entre parenthèses à la suite des délais indiqués en toutes lettres. Pour garder la cohérence, il y a lieu de mettre en toutes lettres le nombre cardinal „24“ au 3e alinéa du nouveau paragraphe 2 de l'article 8 de la loi modifiée du 24 mai 1989.

Article VII – Changement d'administration

L'article VII a pour objet de porter modification de 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.

Il appert que la loi dite de „mobilité“ de 1986, qui a d'ailleurs fait l'objet de certaines modifications en 1995, ne pose pas de problèmes d'application, de sorte qu'il n'est pas proposé de changements fondamentaux de la législation existante dans le cadre du présent projet de loi.

L'une des modifications introduites dans la loi de 1986 a trait à la comparabilité des carrières, notamment dans l'intérêt des fonctionnaires qui font partie d'une carrière qui n'existe que dans leur administration d'origine et non dans l'administration dans laquelle ils entendent se faire changer.

Il est également prévu de faire abstraction de l'exigence de l'expérience professionnelle acquise antérieurement et d'accentuer la condition de formation scolaire de base nécessaire pour pouvoir accéder à la carrière en question.

Les précisions apportées à la loi faciliteront également la réintégration de fonctionnaires dans la vie active après un congé sans traitement ou un congé à mi-temps. En effet, cette réintégration se heurte souvent en pratique à la non-existence d'une vacance de poste dans la carrière et dans l'administration d'origine de la personne „rentrante“, notamment lorsque l'administration d'origine comptait un faible effectif. A défaut de vacance de poste dans son administration d'origine, le fonctionnaire en question a la possibilité de solliciter un changement d'administration en application de la loi de „mobilité“.

Enfin, il est prévu que les changements d'administration autorisés doivent prendre effet au plus tard dans les six mois de la décision et la procédure de recrutement interne par voie de changement d'administration est centralisée auprès du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Sous réserve des observations qu'il est appelé à formuler lors de l'examen des articles en question, les propositions formulées par les auteurs trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

Numéro 1

Ce numéro porte complément de l'article 1er, paragraphe 1er de la loi de 1986 par l'ajout d'un alinéa nouveau prévoyant expressément que l'absence de vacance de poste dans l'administration d'origine est à considérer comme „raison personnelle motivée et justifiée“ pour demander un changement d'administration pour un fonctionnaire „rentrant“ d'un congé sans traitement ou à mi-temps.

Le Conseil d'Etat estime que cette précision, bien que non essentielle, est cependant utile. Il demande toutefois de remplacer les termes „département d'origine“ par la notion courante „administration d'origine“ utilisée par ailleurs dans la loi. Aussi convient-il de placer le mot „notamment“ en début de phrase pour souligner le caractère exemplatif.

L'alinéa 2 se lira dès lors comme suit:

„Est notamment considérée comme raison personnelle motivée et justifiée l'absence de vacance de poste dans l'administration d'origine du fonctionnaire à l'expiration de son congé sans traitement ou de son congé pour travail à mi-temps accordé conformément aux articles 30 et 31 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.“

Numéro 2

Ce numéro porte remplacement de l'article 2 de la loi de „mobilité“. La version initiale du projet de loi a été amendée dans la suite en vue d'une meilleure lisibilité des notions compliquées des carrières comparables que le projet entend introduire.

Le libellé dans sa version amendée ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Numéro 3

Conformément à l'exposé des motifs et au commentaire de l'article, la disposition proposée visant à remplacer l'article 3 de la loi de 1986 est censée faire abstraction pour l'avenir de la condition de l'expérience acquise précédemment en vue d'un changement d'administration et de se limiter dorénavant à la seule condition de formation scolaire requise pour accéder à une carrière dans l'administration d'accueil.

Le Conseil d'Etat approuve ce changement. Il n'est cependant pas certain si la formulation de „formation spécifique“ retenue par les auteurs reflète exactement cette idée, alors qu'il est patent que dans de nombreuses administrations cette notion est utilisée pour désigner la formation technique qu'elles accordent à leur personnel en fonction, formation qui, par hypothèse, ne peut pas avoir été suivie par un fonctionnaire en provenance d'une autre administration.

Pour éviter toute confusion à cet égard, le Conseil d'Etat, en conformité avec le texte du commentaire de l'article en question, propose de remplacer les termes „conditions de formation spécifique requises“ par les termes plus appropriés „conditions d'études“.

Numéros 4 et 5

Les libellés proposés sous ces numéros ont pour objet de remplacer les articles 5 et 6 de la législation actuelle en vue d'une meilleure cohérence et coordination de la procédure de changement d'administration. Ils ne donnent pas lieu à observation.

Numéro 6

Il s'agit du redressement d'une référence erronée.

Sans observation.

Numéro 7

Ce numéro complète la liste des compétences de la commission de contrôle en vue de l'examen des conditions légales d'application de la loi aux cas concrets.

Sans observation.

Numéro 8

Il s'agit d'un redressement de références.

Sans observation.

Numéro 9

En prenant prétexte d'une „technicité grandissante de la législation en matière de changement d'administration“, ce point prévoit un élargissement de la commission de contrôle par l'adjonction d'un nouveau membre permanent issu de l'Administration du personnel de l'Etat.

Tout en n'étant pas entièrement convaincu de la nécessité d'un tel élargissement, le Conseil d'Etat n'entend cependant pas s'y opposer. Il se voit cependant dans l'obligation de s'opposer au libellé proposé par les auteurs. Indépendamment du fait qu'il n'appartient pas à la Chambre des députés d'intervenir dans l'organisation du Gouvernement, il est inadmissible que dans un texte légal il soit fait référence à des „ministères“, entités qui n'ont aucune existence juridique propre, distincte de celle du Gouvernement. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il en l'occurrence de s'en tenir au libellé actuel de l'article 10, alinéa 1, qui lui ne vise pas des „ministères“ mais correctement des „ministres“, quitte à remplacer le nombre „deux“ par celui de „trois“. Ce libellé ne s'oppose d'ailleurs nullement à ce que le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions nomme un représentant de l'Administration du personnel de l'Etat comme membre de la commission.

Numéros 10 et 11

Il s'agit de redresser des références à d'autres articles.

Sans observation.

Article VIII – Sécurité dans la fonction publique

Cet article complète la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans la fonction publique en étendant les compétences du Service national de la sécurité dans la fonction publique aux établissements publics. Si cette extension des compétences paraît justifiée pour les établissements publics à caractère administratif, tel n'est pas le cas pour les établissements publics à caractère industriel et commercial. Ceci conduirait à des conflits de compétence inextricables dans différents domaines où des établissements publics sont en situation concurrentielle avec des entités de droit privé. Ainsi, dans le secteur hospitalier par exemple, le Centre hospitalier de Luxembourg, établissement public, serait soumis au contrôle du Service national de la sécurité dans la fonction publique, tandis que les autres établissements hospitaliers seraient soumis au contrôle de l'Inspection du travail et des mines. La même situation pourrait se présenter d'ailleurs dans le secteur bancaire pour la Banque et Caisse d'épargne de l'Etat.

D'après les principes généraux qui régissent les établissements publics (personnalité juridique distincte, règle de la spécificité), il ne revient pas à la loi générale, mais à la loi organique instituant l'établissement public, de disposer en la matière. Ainsi, les règles relatives à la comptabilité ou au personnel sont-elles prévues dans ces lois. Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement à l'adoption de l'article sous revue qui soit est à supprimer, soit serait à compléter par les termes „à caractère administratif“ afin d'en limiter les effets.

Titre D (Article IX nouveau selon le Conseil d'Etat)

Suite à ses observations formulées dans la partie générale, l'ancien titre D deviendra un nouvel article IX subdivisé en 5 paragraphes.

Article 1er (Article IX, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat)

Cette disposition prévoit l'abrogation de toutes les dispositions légales régissant l'admission au stage au service de l'Etat sur base d'un concours sur titre. Toutefois, ces dispositions sont maintenues jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation relative au recrutement par voie d'un concours sur épreuve. L'article sous revue ne donne pas lieu à observation.

Article 2 (Article IX, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit que les dispositions envisagées relatives à la nomination à durée limitée de certains fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires nommés après l'entrée en vigueur de la loi et de son règlement d'application. Les auteurs prévoient encore un règlement d'application aux fins de préciser l'application de la disposition transitoire.

Sous le bénéfice des observations faites à l'endroit de l'examen des dispositions envisagées, le Conseil d'Etat est d'avis que le dispositif pourrait se limiter à retenir que ces dispositions ne sont pas applicables aux fonctionnaires nommés avant l'entrée en vigueur de la loi et de son règlement d'application. Ceci revient en fait à fixer la prise d'effet des mesures à la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal.

Aussi l'article sous revue serait-il à libeller comme suit:

„**Art. ...** Les dispositions du ... ne s'appliquent pas aux fonctionnaires nommés à un poste à responsabilité particulière à la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal pris en application de l'application“

Article 3 (Article IX, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions sous revue, qui prévoient la possibilité pour les fonctionnaires ayant dû quitter le service de l'Etat avant le 1er janvier 1984 en vue de se consacrer à l'éducation de leurs enfants et qui peuvent être réintégrés dans leur administration d'origine par dépassement des effectifs autorisés sous condition de suivre un cours de recyclage, ne donnent pas lieu à observation.

Compte tenu des observations formulées à l'endroit des modifications envisagées à l'endroit de l'article III, numéro 5, il y a lieu de remplacer le quatrième alinéa de la disposition sous revue par le dispositif figurant à l'article III, numéro 5.

Le quatrième alinéa se lirait donc comme suit:

„En vue des avancements ultérieurs, le rang du fonctionnaire réintégré est fixé comme suit:

- a) pour le fonctionnaire réintégré sans avoir réussi à l'examen de promotion, par référence, pour la première promotion, à l'examen de fin de stage auquel il a réussi;
- b) pour le fonctionnaire réintégré après avoir réussi à l'examen de promotion, par référence à cet examen;
- c) pour le fonctionnaire réintégré et dont la carrière ne prévoit pas d'examen de promotion, par référence à l'examen de fin de stage auquel il a réussi.

La période se situant entre la date de cessation des fonctions et la réintégration ultérieure du fonctionnaire est à considérer comme période d'interruption de service.

Pour fixer le nouveau rang du fonctionnaire, il y a dans tous les cas mentionnés ci-dessus lieu d'admettre:

- en cas de pluralité de réussites à ces différents examens, que l'intéressé se soit classé entre le fonctionnaire classé dernier du premier tiers et le fonctionnaire classé premier du deuxième tiers de la nouvelle promotion de rang égal ou immédiatement inférieur;
- en cas de réussite unique à l'examen, qu'il se soit classé au même rang que ce fonctionnaire de la nouvelle promotion de rang égal ou immédiatement inférieur.“

Article 4 (Article IX, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue vise à régler la situation des fonctionnaires qui au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi se trouvent soit en congé sans traitement, soit en congé pour travail à mi-temps. Or, le commentaire ne traite que du congé pour travail à mi-temps.

Le Conseil d'Etat ignore pourquoi l'alinéa 1 de l'article sous examen est pris par dérogation à l'article 30, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, alors qu'il a précisément pour objet de mettre les fonctionnaires actuellement en congé sans traitement sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires pouvant se prévaloir de l'article 30 nouveau. De l'avis du Conseil d'Etat, le premier bout de phrase de l'alinéa 1 est à supprimer et le début du dispositif peut se lire comme suit:

„Le fonctionnaire, qui au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi est en congé sans traitement“

Le Conseil d'Etat se demande si cette situation n'est pas réglée implicitement par l'article 30 nouveau et s'il ne conviendrait pas de régler dans la présente disposition la situation des fonctionnaires dont le congé sans traitement ou le congé pour travail à mi-temps est venu à terme avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Dès lors, la disposition sous revue serait à revoir d'un point de vue technique.

Article 5 (Article IX, paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat)

Il y aurait lieu de supprimer les termes „Par dérogation à l'article 5 paragraphe 3. alinéa 2 (de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat)“ alors que la disposition transitoire est en conformité avec les dispositions précitées.

Titre E (Article X selon le Conseil d'Etat)

Il est aberrant de prévoir un titre spécifique avec cinq articles pour régler l'entrée en vigueur d'une loi. L'entrée en vigueur pourra faire l'objet d'un seul article libellé comme suit:

„**Art. X.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial, à l'exception des articles ... qui entrent en vigueur le 1er jour du quatrième mois suivant celui de la publication.

Les dispositions de l'article 8, paragraphe V de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des fonctionnaires de l'Etat s'appliquent avec effet au 1er janvier 2000, celles visées à l'article ... avec effet au 1er mars 2002 et celles visées à l'article ... au 1er juillet 2002.“

Observations finales

Le Conseil d'Etat suggère d'inclure dans la réforme certains articles ou passages d'articles de la loi modifiée du 15 avril 1979 que le projet de texte gouvernemental ne vise pas, mais dont l'adaptation s'impose pour des raisons de pure forme:

- Les articles 45 et 46 continuent à faire usage de la notion de „juridiction disciplinaire“, alors que l'intention du projet de loi est clairement celle de ne pas faire du Conseil de discipline une juridiction véritable. Les passages afférents des deux articles pourraient donc être remplacés par „... restent soumis à l'application des règles du régime disciplinaire défini par la présente loi“.
- Les articles 47, paragraphe 6 et 47, paragraphe 9 ainsi que 48, paragraphe 3 continuent à parler de „majorations biennales“ alors que l'article 4, alinéa 2 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, tel qu'il a été modifié par la loi du 28 juillet 2000, a introduit un nouveau système d'augmentation des traitements basé sur des annales. Les trois dispositions relevées ci-dessus devraient être adaptées à cette nouvelle terminologie.
- Le texte de l'article 56, paragraphe 4, alinéa 1, que le projet gouvernemental n'entend pas modifier, mérite quand même une adaptation: la référence aux dispositions de la loi du 1er décembre 1978 sur la procédure administrative non contentieuse est superflue: ou bien la loi en question donne au fonctionnaire le droit de consulter son dossier, et alors il est inutile de fonder ce droit également dans la loi sur le statut; ou bien la loi de 1978 ne donne pas au fonctionnaire le droit de consulter le dossier, et il faudra le lui donner par la loi du 16 avril 1979, la référence à la loi de 1978 étant alors inutile.

2. PROPOSITION DE LOI
modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979
fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

Le Conseil d'Etat, en examinant les trois alinéas par lesquels l'auteur de la proposition de loi entend remplacer le paragraphe 1er de l'article 10 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, constate que les deux premiers alinéas reprennent fidèlement le texte actuel, qu'il a discuté à l'occasion de l'examen des modifications gouvernementales y relatives.

Quant à l'alinéa 3 proposé par l'auteur de la proposition de loi, il tente de créer, au profit de tout fonctionnaire, un espace de liberté destiné à lui permettre de s'exprimer en public contre des projets gouvernementaux portant même sur des matières relevant directement du service auquel il ressortit.

Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord avec le texte proposé, et ce pour deux raisons:

- du point de vue de la forme, le texte de l'alinéa 3 proposé offre une interprétation négative des deux premiers alinéas du même paragraphe 1er de l'article 10, et il reste donc très vague. Il est de mauvaise technique législative d'utiliser un texte de loi pour l'interpréter lui-même. Si le législateur n'est pas satisfait d'un texte déterminé, il le modifie de façon à ce que le nouveau texte rende avec précision l'intention politique du législateur.
- Du point de vue du fond, l'auteur de la proposition de loi donne au droit à la liberté d'expression et à la liberté de communiquer ses idées du fonctionnaire une valeur absolue que ces droits n'ont pas. Les autorités publiques ont parfaitement le droit d'intervenir dans le droit des citoyens de manifester publiquement leurs opinions privées, dans la liberté de la presse à exprimer ses opinions, sans qu'il n'y ait là une atteinte au droit à la liberté d'expression ou à la liberté de la presse.

S'il s'avère nécessaire, dans l'intérêt du fonctionnement satisfaisant des services publics, d'aménager certaines libertés citoyennes dans le chef des fonctionnaires, il ne faut pas voir dans ces limitations une brimade, mais plutôt une obligation de réserve sans le respect de laquelle la *res publica* subirait dans son fonctionnement des dommages irréparables et imparables. Le fonctionnaire sait, au moment de s'engager dans le service de l'Etat, qu'il doit accepter certaines restrictions dans son comportement personnel et certaines contraintes dans l'exercice de ses libertés citoyennes. Ces servitudes résultent de la condition de fonctionnaire; ces devoirs du fonctionnaire sont la contrepartie des droits et des avantages de la même condition, donc du statut du fonctionnaire. Les uns ne vont pas sans les autres.

L'auteur établit lui-même la distinction entre les informations que le fonctionnaire obtient de par ses fonctions – qu'il ne peut pas utiliser librement en public – et celles déjà publiques. Le Conseil d'Etat note que le fonctionnaire n'apporte rien de neuf s'il discute lui-même en public des informations déjà connues; en lui interdisant cette discussion, l'Etat sauvegarde cependant l'objectivité de la discussion publique. La qualité du débat public n'est pas entamée pour autant. La seule différence par rapport à la liberté d'expression absolue du fonctionnaire, c'est que celui-ci ne peut pas se targuer dans le débat du poids que lui donnent ses fonctions publiques. Le Conseil d'Etat estime qu'il est plus facile au fonctionnaire de vivre avec cette légère frustration que de se mêler dans la discussion publique avec des arguments qui ont été éliminés au cours des procédures de discussion et de décision à l'intérieur des services publics. Le débat public sur une initiative gouvernementale n'est pas destiné prioritairement à permettre au fonctionnaire, dont les arguments ont été écartés ou considérés comme insuffisants au cours de la procédure de décision, de les relancer pour les soumettre à l'arbitrage du public.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 décembre 2002.

Le Secrétaire général,
 Marc BESCH

Le Président,
 Marcel SAUBER

