

N° 6461³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**instituant un régime de pension spécial transitoire
pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes
ainsi que pour les agents de la Société nationale des
Chemins de Fer luxembourgeois**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.1.2014)

Par dépêche du 27 juillet 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative.

Le texte du projet de loi proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêches respectivement du 16 novembre 2012 et du 27 juin 2013, les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics lui ont été communiqués.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet a pour objet de rassembler dans un seul texte de loi toutes les dispositions ayant trait aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, des communes et des agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois entrés au service de l'Etat avant le 1er janvier 1999. En outre, tout comme pour le projet de loi modifiant le régime spécial (doc. parl. n° 6460), celui-ci introduit la nouvelle notion de retraite progressive et de congé à temps partiel pour raisons thérapeutiques.

Le Conseil d'Etat approuve la volonté des auteurs d'améliorer la lisibilité du texte en vue d'une législation plus accessible à tous, mais tient cependant à réitérer sa proposition de procéder à terme à l'élaboration d'un Code de la fonction publique mieux adapté à garantir une coordination conséquente de tous les textes de loi régissant le statut, les traitements et les pensions des fonctionnaires et ainsi à éviter des renvois entre des textes de loi non coordonnées et difficiles à retracer.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Observation préliminaire*

Le Conseil d'Etat renvoie aux règles de la légistique formelle concernant la subdivision des textes. Il est à ce sujet rappelé qu'afin d'assurer leur lisibilité, il doit faire l'objet d'une subdivision stricte et logique. Ainsi, le texte du projet sous avis est à diviser en „Titres“, suivi de ses „Chapitres“, de ses „Sections“ et finalement de ses „Sous-sections“. Quant aux articles, ces derniers sont divisés en paragraphes qui eux peuvent être divisés en alinéas. Les différentes énumérations à l'intérieur des articles sont généralement introduites en faisant usage de lettres alphabétiques a); b); c) etc. En aucun cas, le dispositif ne peut contenir des „titres isolés“, ou une énumération confuse de chiffres arabes et de chiffres romains (voir à ce sujet l'article 7 par exemple). Dès lors, la subdivision actuelle du texte est

à revoir dans son intégralité à la lumière de ce qui précède. Par après, les auteurs devront veiller à adapter les différents renvois faits dans le corps du texte même, ces derniers devenus erronés une fois le nouvel agencement mis en place.

Articles 1er et 2

L'article 1er définit le champ d'application et distingue à cet effet les trois catégories de fonctionnaires visés. Etant donné que le régime de pension dont il est question à l'article sous revue existe déjà, il suffit de rédiger comme suit la première phrase:

„Le titre 1er de la présente loi s'applique sous réserve de l'article 2 qui suit: [...]“.

Aux fins de définir les administrations compétentes en matière de pensions pour les trois catégories de fonctionnaires visées, cet article renvoie à l'article 37 du présent projet. Il n'est donc pas procédé à une fusion des services administratifs, mais chaque service de pensions est maintenu et reste compétent pour tout ce qui a trait aux pensions des fonctionnaires dont il relève.

Cet article exclut du champ d'application les fonctionnaires visés à l'article 1er qui ne peuvent pas se prévaloir de périodes de service situées avant le 1er janvier 1999 et précise que les fonctionnaires visés au point b) de l'article 1er comprennent également ceux au service d'un établissement public placé sous la surveillance d'une commune ou de l'organisme de pension y visé.

Afin d'en améliorer la lisibilité, il aurait été préférable de définir le champ d'application dans un seul article en y incluant directement la référence à la date d'engagement.

Par ailleurs, il y a lieu de citer correctement le libellé de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat (et non 1975). En outre, le Conseil d'Etat rejoint l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, en ce qu'il y est proposé de remplacer les termes „sur la base d'une relation de travail contractuelle individuelle et personnelle“ par „sur la base d'un contrat de travail“.

Article 3

Le Conseil d'Etat approuve ce nouvel article dont l'objet est de définir les termes et abréviations utilisés dans la suite.

Les alinéas 2 et 3 utilisent cependant une nouvelle méthode pour procéder au renvoi à des textes. Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de se tenir aux règles de la légistique formelle en matière de renvoi et d'utiliser les termes „la loi précitée du 3 août 1998“ lorsque celle-ci réapparaît dans le texte. La même observation vaut pour le renvoi à la „loi de coordination“ qui deviendra „la loi précitée du 28 juillet 2000“. Les alinéas 2 et 3 sont par conséquent à supprimer.

Article 4

Cet article définit les périodes mises en compte pour la détermination de la pension. Au point I, 4, alinéa 2 il est prévu qu'„qu'un règlement grand-ducal, pris sur avis du Conseil d'Etat, fixe les modalités d'exécution des dispositions de l'alinéa qui précède tout en précisant, le cas échéant, les conditions et limites pour la prise en considération des périodes d'assurance y visées“. Etant donné que les pensions relèvent d'une matière réservée à la loi, selon les articles 103 et 11, paragraphe 5 de la Constitution, un règlement grand-ducal ne peut se concevoir que dans l'hypothèse de l'article 32(3) de la Constitution c'est-à-dire qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Il y a dès lors lieu, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le bout de phrase „tout en précisant, le cas échéant, les conditions et limites pour la prise en considération des périodes d'assurance y visées“. Le libellé actuel risque d'aller au-delà des limites fixées par la Constitution au pouvoir exécutif, les conditions et limites devant être fixées par la loi.

Le point 9 énumère parmi ces périodes celle relative à un congé épargne-temps. Le congé épargne-temps n'ayant pas encore été introduit dans la législation nationale, il y a lieu d'enlever toute référence y relative.

Le point 10 prévoit la prise en compte du „temps computable en vertu de lois autres que la présente loi“. Cette disposition est superfétatoire dans la mesure où ces „autres“ lois devraient prévoir la prise en compte des périodes y définies et de ce fait elles sont prises en compte dans le cadre du calcul des périodes computables. Si toutefois les auteurs entendent garder le point 10, le Conseil d'Etat demande, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité du texte, que celui-ci soit complété par l'énumération exhaustive des textes y visés.

Si tel n'était pas le cas, les points 12 et 13 seraient à supprimer.

A l'alinéa 3, derrière le point 14 il y a lieu de supprimer, sous peine d'opposition formelle, la référence au règlement grand-ducal du 23 avril 1981, en écrivant:

„Pour l'application de l'alinéa qui précède, le stage du personnel de l'enseignement postprimaire est mis en compte intégralement.“

L'article 4 prévoit sous II. a) 3. que „les conditions et modalités relatives à cette mise en compte peuvent être précisées par règlement grand-ducal“. Le texte de loi étant suffisamment explicite, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de prévoir le renvoi dans celui-ci.

Les renvois aux différentes lois sont à adapter, en tenant compte de leurs modifications, voire abrogation.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

Les modifications apportées au libellé de l'article 7, point I, introduisent sous le point 2 la possibilité de reporter la limite d'âge de trois années ou de l'assortir d'une admission à la retraite progressive, si, toutefois, l'intérêt du service ne s'y oppose pas. Un règlement grand-ducal devra déterminer les conditions et modalités y relatives. Etant donné que les pensions relèvent d'une matière réservée à la loi, selon les articles 103 et 11, paragraphe 5 de la Constitution, un règlement grand-ducal ne peut se concevoir que dans l'hypothèse de l'article 32(3) de la Constitution c'est-à-dire qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. A défaut pour les auteurs de spécifier les conditions et modalités du départ en retraite progressive par la loi, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au renvoi à un règlement grand-ducal à cet endroit.

Le Conseil d'Etat tient encore à attirer l'attention des auteurs sur la différence de libellé ayant trait aux mêmes dispositions dans le projet de loi modifiant le régime spécial (doc. parl. n° 6460). Celle-ci provient partiellement de la différence de définition au niveau des périodes de services à computer dans le cadre du régime transitoire, et des périodes assurées dans le cadre du régime spécial. Les différences de prise en compte des périodes pourraient être considérées à l'endroit où sont définies les périodes d'assurance de sorte à ce que les autres dispositions pourraient être rédigées de façon identique. Le point II de cet article 7 introduit en détail ce qu'il faut comprendre par „retraite progressive“. A titre d'exemple, les modalités administratives, sont pour le régime transitoire, incluses dans le libellé du présent article, alors que pour le régime spécial plusieurs articles sont destinés à dresser le cadre de la retraite progressive. Le Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas se contenter d'un texte qui risquerait d'engendrer une rupture d'égalité entre deux catégories de fonctionnaires, l'une soumise au régime spécial, l'autre au régime transitoire, mais qui par ailleurs se trouvent dans des situations comparables et prétendent à un même dispositif, à savoir celui de la „retraite progressive“.

A l'alinéa 4, les mots „en principe“ sont à supprimer, car dépourvus de tout caractère normatif et laissent entrevoir qu'il serait possible d'attribuer le bénéfice du temps partiel pour plus de 3 années. Or, ce n'est uniquement au terme d'un premier „temps partiel en retraite progressive“ qu'une demande de prolongation peut être introduite selon les modalités valables pour la première demande. A moins pour les auteurs de supprimer les mots „en principe“, le Conseil d'Etat devrait, pour insécurité juridique, réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 8

L'article 8 prévoit la suspension du droit à une pension en cas de peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un mois. Même si on peut considérer que cette suspension revêt le caractère d'une peine accessoire, le Conseil d'Etat se demande s'il ne vaudrait pas mieux que la pension soit versée sur un compte spécial établi au nom du prisonnier afin que celui-ci puisse disposer des fonds nécessaires pour continuer son existence à sa sortie de prison.

Article 9

Cet article est destiné à prévoir les dispositions à appliquer aux fonctionnaires qui n'ont pas cessé leurs fonctions „sur la base d'une démission régulièrement acceptée ou prononcée par l'autorité de nomination“, mais qui ont perdu leur droit à pension suite à une mesure disciplinaire.

Dans ce cas, le fonctionnaire peut se faire assurer rétroactivement selon les dispositions de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension. Le Conseil d'Etat insiste sur le fait que le renvoi à l'assurance rétroactive constitue une perte des droits supplémentaires éventuels dans le cas où le fonctionnaire disposerait déjà d'un traitement dépassant le plafond de cotisation en vigueur pour le régime général. En effet, l'assurance rétroactive ne peut se faire que dans les limites de cotisation prévues par le Code des assurances sociales qui prévoit notamment un plafond cotisable en matière d'assurance pension. Le Conseil d'Etat renvoie encore à cet égard à son avis de ce jour (doc. parl. n° 6457) et plus précisément au passage afférent des considérations générales et à la question de l'applicabilité de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 23 août 1953.

L'alinéa 2 prévoit le même renvoi à une assurance rétroactive pour le fonctionnaire condamné à une peine privative de liberté de plus d'un an, en y ajoutant cependant dans ce cas précis la possibilité de faire rétablir les droits par mesure de grâce, et évidemment en cas de réhabilitation. Etant donné que pour la disposition sous revue, le législateur entend introduire des mesures moins favorables que pour ceux qui ont dû quitter le service sur une décision disciplinaire, le Conseil d'Etat réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel, sauf pour les auteurs du projet de loi de justifier que la différence de traitement alléguée procède de disparités objectives et qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Par ailleurs, et en ce qui concerne le droit du fonctionnaire ayant cotisé, le Conseil d'Etat renvoie aux observations formulées dans son avis de ce jour sur le projet de loi portant sur la „réforme du statut du fonctionnaire“ (doc. parl. n° 6457).

Article 10

Cet article sert à définir le traitement pensionnable, c'est-à-dire le traitement pris en compte pour le calcul du montant de la pension due. Il reprend le libellé de l'article y relatif de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat. Par le projet sous avis y est introduit un nouveau paragraphe II destiné à prévenir d'éventuels abus en cas de revalorisations de carrière. Le texte sous avis reprend les dispositions y relatives introduites par la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental à l'article 51, point k. Le Conseil d'Etat confirme son approbation émise lors de son avis sur le projet de loi y relatif (doc. parl. n° 5760¹⁶), mais attire l'attention des auteurs sur le fait que le terme „reclassement“ pourrait amener à penser au reclassement intervenant dans le cadre d'une procédure d'invalidation où le salarié doit changer de poste de travail pour inaptitude au dernier poste de travail occupé. Pour éviter toute ambiguïté, il serait dès lors plus opportun d'utiliser le terme de „revalorisation“ de carrière. En outre, celui-ci aurait l'avantage de ne considérer que les cas où le traitement serait augmenté, à moins que les auteurs ne veuillent appliquer la même procédure en cas de diminution des traitements.

Le paragraphe III dispose dans sa première phrase que „les autres éléments de rémunération sont comptés dans la mesure où ils sont expressément définis comme pensionnables par une disposition légale ou réglementaire“. A cet égard, le Conseil d'Etat aurait souhaité que dans un souci de transparence, il soit procédé à un inventaire détaillé et complet de tous ces éléments pensionnables, et si possible, à l'élaboration d'un vrai „critère de pensionnabilité“, qui permettrait pour tout élément de traitement de décider si oui ou non il est pensionnable. Par ailleurs, le libellé sous avis dispose que les autres éléments de rémunération sont comptés pour autant qu'ils ont été déclarés pensionnables par „une disposition légale ou réglementaire“. Ce bout de phrase est à supprimer car superfétatoire. Le Conseil d'Etat rappelle à ce sujet que, tant les pensions des fonctionnaires, que la sécurité sociale sont des matières réservées à la loi en application des articles 103 et 11, paragraphe 5 de la Constitution, et que, par conséquent, un règlement grand-ducal ne peut être pris qu'en conformité avec les exigences de l'article 32(3) de la Constitution.

Article 11

Cet article contient une seule disposition nouvelle au paragraphe VII qui prévoit que „Les dispositions prévues à l'article 7.III. sont applicables par analogie“. Sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique le Conseil d'Etat demande à ce que les auteurs reformulent le libellé de sorte à y enlever les termes „par analogie“ et à décrire en détail en quoi exactement les dispositions de l'article 7. III. s'appliquent.

Article 12

Cet article contient une seule disposition nouvelle au paragraphe 4 qui prévoit que „Les dispositions prévues à l'article 7.III. sont applicables par analogie“. L'opposition formelle faite à l'endroit de l'article 11 vaut également pour l'article sous avis.

Articles 13 à 16

Sans observation.

Article 17

Selon les auteurs du projet, cet article fixe par écrit des dispositions qui sont en fait devenues pratique courante dans l'administration. Le Conseil d'Etat demande néanmoins à ce que le libellé soit révisé, dans la mesure où la dernière phrase ne décrit pas avec précision le cadre de son application. En effet, les termes „[...] tient compte, le cas échéant, des dispositions des articles 11.II. et 11.III., suivant le cas“ ne déterminent pas avec précision quel est ce „cas échéant“ et „suivant quel cas“ il faudra tenir compte des dispositions visées pour la révision de la pension. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que les auteurs reformulent le libellé en question en délimitant de façon précise le cadre de son application.

Articles 18 à 23

Sans observation.

Article 24

Le Conseil d'Etat renvoie à son commentaire fait à l'endroit de l'article 8.

Article 25

Les auteurs invoquent le motif „précision de texte au point 3“ comme commentaire pour cet article. Le point 3 dispose que „pour l'application des dispositions de l'article 12 de la loi de coordination, les termes de „reste de la pension“ désignent les majorations de pension du régime spécial transitoire“. Or, le libellé de l'article 12 de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension ne contient pas les termes „reste de la pension“. Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'intérêt de la dernière phrase du point 3.

Le dernier alinéa du point 2 entend permettre à un règlement grand-ducal de procéder à la modification du plafond-limite. Etant donné que les pensions relèvent d'une matière réservée à la loi, selon les articles 103 et 11, paragraphe 5 de la Constitution, un règlement grand-ducal ne peut se concevoir que dans l'hypothèse de l'article 32(3) de la Constitution c'est-à-dire qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. A défaut pour les auteurs de compléter la disposition sous avis à la lumière de ce qui précède, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au renvoi à un règlement grand-ducal à cet endroit.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Article 29

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation faite à l'endroit de l'article 14.

Articles 30 et 31

Sans observation.

Article 32

Il y a lieu d'adapter le renvoi à la loi sur la nationalité luxembourgeoise, abrogée le 28 octobre 2008.

Article 33

Le renvoi à la loi du 7 juin 1937 dans la dernière phrase du point 4, alinéa 3 est à remplacer par le renvoi correspondant du Code du Travail.

Le Conseil d'Etat se doit encore de rappeler l'opposition formelle faite à l'endroit de l'article 25 qui vaut également pour le renvoi à un règlement grand-ducal inscrit au dernier alinéa du point 4 sous avis.

Les renvois à des „dispositions analogues“ inscrites au point 6, alinéas 1 et 2 sont, sous peine d'opposition formelle pour raison de sécurité juridique, à supprimer et à remplacer.

Article 34

Le texte sous avis est devenu obsolète du fait que la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant entre autre la loi du 26 mai 1954 relative aux pensions des fonctionnaires a doté l'article 34 d'un libellé nouveau. Le Conseil d'Etat se dispense donc de commenter les paragraphes 1 à 4 de l'article 34 lui soumis dans le cadre de ce projet de loi étant donné qu'ils ont été modifiés par la loi précitée du 21 décembre 2012. Reste à savoir si les auteurs désirent maintenir le paragraphe 5 qui dispose que les pensions sont à établir en euros à deux décimales près, l'arrondi étant à établir conformément aux dispositions légales en vigueur.

Articles 35 et 36

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis de ce jour portant sur le projet de loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457) et plus précisément au développement consacré au nouvel article 16ter, sous l'article 19.

Le renvoi à des „dispositions analogues“ inscrit au point 1 de l'article 35 est, sous peine d'opposition formelle pour des raisons de sécurité juridique, à supprimer et à remplacer.

Le dernier alinéa entend reléguer à un règlement ministériel la spécification des frais de dernière maladie et d'enterrement. D'une part, les pensions relevant d'une matière réservée à la loi selon les articles 103 et 11, paragraphe 5 de la Constitution, l'exécution de celle-ci ne peut se concevoir que dans l'hypothèse d'un règlement grand-ducal selon les exigences de l'article 32(3) de la Constitution c'est-à-dire qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. D'autre part, par la disposition sous examen, le législateur empiète sur les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc lui conférées par l'article 76. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'alinéa sous avis.

Articles 37 à 45

Sans observation.

Articles 46 à 53

L'article 46 institue auprès du „département“ de la Fonction publique une commission spéciale chargée des dossiers concernant les demandes de pensions d'invalidité ou de congés pour raisons thérapeutiques.

D'une manière générale, les articles 46 à 53 ont le même libellé que les articles 17 à 24 du projet de loi modifiant le régime spécial (doc. parl. n° 6460). Le Conseil d'Etat renvoie dès lors aux observations faites à l'endroit des articles correspondants dans son avis de ce jour relatif au projet de loi en question. Il est à noter qu'en ce qui concerne l'article 50 sous revue, qui correspond à l'article 21 du projet 6460 précité, les auteurs ont omis deux alinéas entiers. S'agit-il d'une erreur matérielle, ou alors y a-t-il une raison particulière qui fait que les dispositions relatives à une affectation à un autre poste au vu des aptitudes et qualifications du fonctionnaire ne soient pas reprises dans le cadre du projet de loi sous avis?

Le renvoi à des „dispositions analogues“ inscrit à l'alinéa 3 de l'article 48 est, sous peine d'opposition formelle pour raison de sécurité juridique, à supprimer et à remplacer.

Article 54

Selon le Conseil d'Etat, cet article est également limité dans le temps, sachant qu'il fait référence explicite à l'article 1er sous a) du Titre I et qui est à lire avec l'article 2 du projet.

Le point d) du paragraphe 1er étend le champ d'application „aux fonctionnaires, agents ou employés publics, statutaires et non statutaires des établissements publics dont les lois organiques et/ou des dispositions légales ou réglementaires leur rendent applicables les dispositions de la présente loi“. Il y a, d'une part, lieu d'éviter des conjonctions doubles du genre „et/ou“, car impropre aux textes normatifs,

et, d'autre part, il faudrait, dans la mesure du possible, énumérer les lois visées. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à son observation faite à l'endroit de l'article 10.

En outre, l'expression „leur rendent applicables les dispositions de la présente loi“ semble signifier qu'en fin de compte les articles qui suivent s'appliquent à tous les fonctionnaires. Pourquoi alors séparer les dispositions qui suivent au lieu de les insérer aux endroits y relatifs sous le Titre Ier?

Article 55

Le début de la 1ère phrase de l'article 55 doit se lire comme suit:

„L'alinéa 3 de l'article 7.II. ainsi que l'alinéa 5 de l'article 51, [...]“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge comment „la fin du mandat de parlementaire et de membre du Conseil d'Etat“ peut résulter d'un acte législatif. Le mandat de député prend fin d'office au plus tard à la clôture de la 5ème session parlementaire ou à la dissolution de la Chambre des députés par le Grand-Duc, tout comme la durée de la fonction de membre du Conseil d'Etat qui est réglée par la loi et ne nécessite pas d'acte législatif à la fin de la durée fixée par la loi. Il en va de même pour la démission des membres du Gouvernement, celle-ci résultant d'un arrêté grand-ducal. La phrase en question est, au vu de ce qui précède, à reformuler.

Article 56

Sans observation.

Article 57

Cet article sert à énumérer des éléments pensionnables pour les catégories de fonctionnaires mentionnés à l'article 54. L'article 10.III énumère déjà des éléments pensionnables, alors que l'article 57 sert à énumérer des éléments pensionnables pour certaines catégories seulement de fonctionnaires.

Sous peine d'opposition formelle pour raison de sécurité juridique, le Conseil d'Etat exige la suppression de l'expression „par analogie“ à l'endroit du dernier alinéa du point 11.

Articles 58 et 59

Sans observation.

Article 60

Sans observation, mis à part le fait qu'une erreur matérielle s'est glissée au point 4. Il y a en effet lieu d'écrire „plusieurs“.

Article 61

Cet article énonce les règles à appliquer pour la détermination du droit et du montant des pensions des parlementaires et membres du Conseil d'Etat sortants relevant du chef de leur activité professionnelle du régime général.

Le terme „d'Etat“ est à ajouter derrière l'expression „le membre du Conseil“ dans la première phrase du 1er paragraphe de cet article.

Article 62

Sans observation.

Article 63

Les auteurs ont introduit des sections destinées à limiter le champ d'application des articles appartenant à ces sections. Alors que pour les autres sections le champ d'application est repris dans les articles de la section, le Conseil d'Etat ne peut pas approuver le libellé de l'article 63 qui n'est pas autosuffisant. En effet, selon le titre de la section 10 cet article ne devrait s'appliquer qu'au „régime spécial des membres de l'Armée et des officiers et sous-officiers de la Police grand-ducale“. Or, le libellé de l'article lui-même ne définit pas clairement quels sont les fonctionnaires visés par les dispositions données. A défaut pour les auteurs de compléter l'article 63 par des références précises limitant le champ d'application en détail, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Le point 1er de l'article sous revue, qui a pour origine l'article 8, paragraphe II de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, a été censuré par le récent arrêt précité du 29 novembre 2013¹. Dans cet arrêt, il a été constaté que la compétence donnée au pouvoir exécutif de réglementer dans cette matière n'est permise qu'à condition pour la loi de déterminer, conformément à l'article 32(3) de la Constitution, les fins, les conditions et les modalités dans lesquelles l'acte réglementaire peut intervenir. A défaut pour les auteurs du texte de reformuler celui-ci en tenant compte des exigences du juge constitutionnel, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Article 64

A l'instar de l'article 63, et pour les raisons y indiquées, le Conseil d'Etat ne peut approuver le libellé de l'article 64 en raison de l'absence d'une définition détaillée du champ d'application. Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que le libellé soit précisé de sorte à définir clairement par des références légales les personnes visées.

Article 65

Le Conseil d'Etat ne voit pas en quoi la première phrase de cet article précise le libellé des articles 53 et 55, paragraphe 3. En effet, pour chaque fixation d'un traitement il faut avoir recours à la législation applicable en la matière. Le Conseil d'Etat considère donc que cette phrase est superfétatoire et par conséquent à supprimer.

Pour ce qui est de la compétence de la Commission des pensions, soit celle-ci est compétente pour tous les cas visés à l'article 54, paragraphe 1er, sous c), d) et e), et le bout de phrase „suivant le cas“ est superfétatoire et dès lors à supprimer, soit elle ne l'est pas pour tous les cas, et il faudra alors, et sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, reformuler le libellé en précisant en détail les compétences de la Commission.

Articles 66 à 79

Etant donné que le régime de pension dont il est question à l'article sous revue existe déjà, la première phrase est à rédiger comme suit:

„La Caisse de prévoyance pour les fonctionnaires et employés des communes, [...] créée par la loi modifiée du 14 août 1912 sur la création d'une caisse de prévoyance en faveur des fonctionnaires et employés des communes et établissements publics, est placée sous la surveillance des communes“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de revoir le texte en vue de l'adapter à la terminologie actuelle en la matière, et notamment aux règles générales applicables aux conseils d'administrations des établissements publics.

Articles 80 et 81

Cet article énonce des dispositions spécifiques pour les conditions et modalités de l'assurance volontaire des fonctionnaires communaux et n'appellent aucune observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 82

Pour les fonctionnaires visés au chapitre 2, cet article rajoute à l'article 10. III un certain nombre de primes spécifiques pensionnables. Le Conseil d'Etat renvoie à son commentaire fait à l'endroit de l'article 57.

D'un autre côté, une erreur matérielle s'est glissée au point 7. En effet, le bout de phrase „les suppléments de rémunération des employés communaux“ est à supprimer car il fait l'objet d'une répétition au point 8.

¹ Mém. A n° 217 du 13 décembre, p. 3886

Article 83

Sans observation.

Article 84

L'article 84 énonce quant à lui une disposition spécifique pour les secrétaires et receveurs ayant eu différents emplois consécutifs auprès de communes différentes. Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur le fait que cet article ne devrait pas figurer sous la section 4, laquelle est censée traiter des „régimes spéciaux des sapeurs-pompiers et des chauffeurs d'autobus“.

Les alinéas 1 et 2 renvoient directement à une source de droit inférieure dans la hiérarchie des normes. Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce qu'il soit fait référence à un règlement grand-ducal dans un texte de loi, alors qu'une référence à une norme inférieure est contraire au principe de la hiérarchie des normes.

Articles 85 à 87

Ces articles énoncent des dispositions spécifiques pour le personnel des CFL en reprenant toutes les dispositions du régime spécial des agents affectés à la conduite sur rail ou sur route et des agents des équipes de manœuvre. Le Conseil d'Etat se doit à cet endroit de son avis d'attirer l'attention des auteurs à des problèmes de conformité éventuels du texte proposé avec l'article 10*bis* de la Constitution explicité par la suite, et demande dès lors, sous peine d'opposition formelle pour inégalité devant la loi, à ce que ces dispositions soient reformulées en tenant compte de ce qui précède. Pour le détail du raisonnement il y a lieu de se référer à l'endroit y relatif aux considérations générales figurant dans son avis de ce jour relatif au projet de loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457).

Article 88

Sans observation.

Article 89

Cet article prévoit l'abrogation de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat mais dispose qu'elle continue à sortir ses effets pour certaines catégories dont par exemple les ayants droit à une pension de conjoint survivant d'un fonctionnaire en retraite décédé et dont la pension avait été accordée en vertu de la loi précitée du 26 mai 1954. L'article sous revue n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Le renvoi à des „dispositions analogues“ inscrit à l'alinéa 3 est, sous peine d'opposition formelle pour raison de sécurité juridique, à supprimer et à remplacer.

Article 90

L'alinéa 1er dispose que dans chaque texte législatif le renvoi à la loi précitée du 26 mai 1954 concerne „implicitement“ les Titres I. et II. de la présente loi „dans la mesure où ces dispositifs sont applicables par analogie“. Le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle pour être contraire à la sécurité juridique, que les renvois soient repris en détail et de façon explicite.

L'alinéa 2 diffère l'application des articles relatifs à la Commission des pensions jusqu'à la mise en vigueur des „mesures connexes et indispensables“ par les organismes de pensions des communes et des CFL. En attendant, les textes actuels restent d'application. Le Conseil d'Etat propose aux auteurs de supprimer le terme „connexes“.

Article 91

Cet article introduit un nouvel article 48*bis* dans la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux et abroge le paragraphe 3 de l'article 49 ainsi que le chapitre 14*bis* de la loi précitée. Ce nouvel article fixe la procédure d'initiative en matière d'invalidation d'un fonctionnaire communal et abroge les anciens articles y relatifs afin d'adapter le statut à la mise en place de la nouvelle Commission des pensions. L'article sous revue n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 92

Le fond de l'article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Il renvoie néanmoins à son avis du même jour sur le projet n° 6457, et plus précisément au dernier alinéa de ses considérations générales.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 janvier 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

