

N° 7644⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires ;**
- 3° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2024)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 26 juillet 2024, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, des textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ainsi que d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » et d'une fiche d'évaluation d'impact.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements gouvernementaux visent à donner suite aux observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis du 26 octobre 2021, dont notamment une opposition formelle soulevée à l'égard de l'article 12 du projet de loi initial.

Le Conseil d'État note que l'article 15 initial¹ n'est plus repris dans la version coordonnée du projet de loi, tel qu'amendé, sans qu'il n'y ait un amendement prévoyant sa suppression ou une autre explication pour cette omission.

*

¹ Art. 15. (PL 60.329)

Pour l'application de l'article 18-16 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, la première année travaillée en continu en travail posté à prendre en compte est celle qui précède la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à permettre au ministre du ressort, sur demande motivée du chef d'administration et sur avis de la représentation du personnel ou, à défaut, du délégué à l'égalité, de fixer, « en cas de besoin de service » et en respectant les règles relatives au repos, une semaine de travail différente de celle prévue par le droit commun.

Le Conseil d'État comprend le besoin de prévoir des règles dérogatoires au droit commun dans certaines situations spécifiques. La procédure prévue par la disposition sous examen ainsi que l'utilisation de la notion de « besoin de service » qui est bien établie, à la fois dans le droit de la fonction publique et dans le droit du travail, encadrent de manière suffisante le pouvoir du ministre de fixer des règles dérogatoires au droit commun dans une matière réservée à la loi comme en l'espèce, de sorte que le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 18-2 du statut général des fonctionnaires qui a trait à la durée de travail. La durée de travail maximale ne peut en principe pas dépasser 10 heures par jour. L'amendement sous examen prévoit cependant qu'en cas de besoin de service et dans un certain nombre de « situations et activités », cette durée maximale peut s'étendre jusqu'à 12 heures et demie par jour, le ministre du ressort fixant la durée de travail maximale sur demande motivée du chef d'administration et sur avis de la représentation du personnel ou du délégué à l'égalité.

Six activités ou situations pouvant justifier l'extension de la durée de travail maximale sont ainsi énumérées, le point 5° visant les cas généralement qualifiés de « force majeure », les points 1° à 4° et 6° étant repris de l'article 17, paragraphe 3, de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Le point 5° de l'amendement sous avis vise à modifier le paragraphe 3 nouveau de l'article 18-2 qui a trait à la durée de travail maximale par semaine. Dans le cas d'un horaire de travail fixe, la durée de travail maximale ne peut ainsi pas dépasser quarante-huit heures par semaine. En cas d'application d'un horaire de travail mobile ou du travail posté, la durée moyenne de travail ne peut pas dépasser quarante-huit heures par semaine. La période de référence pour calculer la durée moyenne de travail est fixée à un mois, mais peut être étendue jusqu'à quatre mois, en cas de besoin de service par le ministre du ressort sur demande motivée du chef d'administration et sur avis de la représentation du personnel ou du délégué à l'égalité.

Amendement 3

L'article 3 du projet de loi tel qu'amendé vise à modifier l'article 18-5 du statut général des fonctionnaires relatif au repos hebdomadaire.

La modification au niveau du point 1° vise à tenir compte de l'arrêt C 477/21 de la CJUE et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le point 2° introduit la possibilité de déroger à la période de référence de sept jours au cours de laquelle un agent doit bénéficier d'un repos hebdomadaire pour la porter jusqu'à quatorze jours en cas de besoin de service par décision du ministre du ressort, sur demande motivée du chef d'administration et sur avis de la représentation du personnel ou du délégué à l'égalité. Cette possibilité est en effet prévue par l'article 16, lettre a), de la directive 2003/88/CE précitée. La dernière phrase précise que « [l]e fonctionnaire a droit au cours de cette période allongée à deux repos hebdomadaires ou une double période de repos hebdomadaire ».

Amendement 4

L'amendement sous examen modifie l'article 4 du projet de loi (ancien article 3) qui vise à insérer un nouvel article 18-5bis dans le statut général des fonctionnaires de l'État traitant du travailleur de nuit. La modification par rapport au projet initial concerne à nouveau la possibilité d'étendre la période de référence de droit commun en cas de besoin de service.

Le Conseil d'État note que l'article 16, lettre c), de la directive 2003/88/CE précitée permet en effet aux États membres de prévoir une période de référence pour le travail de nuit, mais que celle-ci est

« définie après consultation des partenaires sociaux ou par des conventions collectives ou accords conclus au niveau national ou régional entre partenaires sociaux. Si la période minimale de repos hebdomadaire de vingt-quatre heures exigée par l'article 5 tombe dans cette période de référence, elle n'est pas prise en compte pour le calcul de la moyenne. »

Le Conseil d'État constate que les partenaires sociaux ont bien été consultés à ce sujet, la possibilité de déroger au temps de travail normal du travailleur de nuit figurant en effet dans l'accord relatif à l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique conclu entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique en date du 21 janvier 2020. Il n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 5 à 8

Sans observation.

Amendement 9

L'amendement sous examen modifie l'article 15 du projet de loi (ancien article 12) qui introduit plusieurs nouveaux articles dans le statut général des fonctionnaires de l'État sous la nouvelle section II « Aménagement du temps de travail » qui se compose d'une sous-section I « Horaire de travail mobile et horaires de travail fixe », d'une sous-section II « Travail posté » et d'une sous-section III « Drogations ». Dans son avis du 26 octobre 2021, le Conseil d'État s'était opposé formellement aux nouveaux articles 18-17 à 18-19 qui prévoyaient des habilitations législatives afin que le Grand-Duc puisse déroger aux dispositions légales par voie réglementaire, ce qui est inconcevable dans une matière réservée à la loi.

Les nouvelles dispositions prévoient désormais de manière précise les différents cas de figure permettant de déroger aux dispositions relatives à la durée de la période de référence (art.18-2, paragraphe 3, alinéa 2), à la coupure d'une demi-heure au courant d'une journée de travail de plus de six heures (art. 18-3), au repos hebdomadaire (art. 18-5) et au temps de travail normal du travailleur de nuit (art. 18-5*bis*). Les critères encadrant ces possibilités de dérogation sont issus de la directive 2003/88/CE précitée, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 26 octobre 2021.

L'amendement sous examen introduit cependant une restriction supplémentaire à la possibilité de déroger aux règles de droit commun puisqu'un règlement grand-ducal devrait déterminer de manière limitative les administrations pouvant recourir à ces dérogations (article 18-17, paragraphe 3, article 18-18, alinéa 2, article 18-19, alinéa 2, article 18-20, alinéa 2, article 18-21, alinéa 2). Le Conseil d'État constate que, par cette restriction supplémentaire, les auteurs introduisent une différence de traitement entre fonctionnaires. Les possibilités de dérogation au droit commun ne s'appliqueraient en effet pas de la même manière dans des situations pourtant comparables selon que l'administration de laquelle relève le fonctionnaire figure sur la liste ou non. Cette différence de traitement constitue, aux yeux du Conseil d'État, une inégalité de traitement qui se heurte à l'article 15 de la Constitution, en ce qu'elle n'est ni rationnellement justifiée, ni adéquate, ni proportionnée à son but. Il doit, par voie de conséquence, s'opposer de manière formelle à l'article 18-17, paragraphe 3, l'article 18-18, alinéa 2, l'article 18-19, alinéa 2, l'article 18-20, alinéa 2 et l'article 18-21, alinéa 2, du projet de loi tel qu'amendé.

Le nouvel article 18-22 est relatif au cas exceptionnel de crise au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut Commissariat à la Protection nationale et prévoit que les dispositions en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail peuvent être suspendues au cas où leur application serait de nature à compromettre la gestion de la crise. Selon les auteurs, cette possibilité serait prévue par l'article 1^{er} de la directive 2003/88/CE précitée qui se réfère à l'article 2 de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, dont le paragraphe 2 dispose que les dispositions de cette directive ne s'appliquent pas « lorsque des particularités inhérentes à certaines activités spécifiques dans la fonction publique, par exemple dans les forces armées ou la police, ou à certaines activités spécifiques dans les services de protection civile s'y opposent de manière contraignante ». Le Conseil d'État se doit de constater que le texte cité par les auteurs ne vise cependant pas les situations de crise, mais des activités spécifiques de certains services publics tels que l'armée, la police ou les services de la protection civile. Il ne prévoit toutefois pas la possibilité d'écarter de manière générale les dispositions en matière de durée de travail et d'aménagement du temps de travail dans le cas exceptionnel de crise.

La directive 2003/88/CE précitée prévoit certes qu'il peut être dérogé aux règles relatives au repos journalier, au temps de pause, au repos hebdomadaire, à la durée de travail de nuit, et aux périodes de référence pour le repos hebdomadaire, pour la durée maximale de travail hebdomadaire et pour la durée du travail de nuit « en cas d'accident ou de risque d'accident imminent » (article 17, paragraphe 3, lettre g)), ce qui pourrait, du moins partiellement, s'appliquer à des cas de crise au sens de la loi précitée du 23 juillet 2016. Aucune possibilité de dérogation n'est cependant prévue en ce qui concerne le temps de travail maximal hebdomadaire, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 18-22 du projet de loi tel qu'amendé pour contrariété au droit européen.

Amendements 10 et 11

Sans observation.

Amendement 12

L'amendement sous examen introduit un nouvel article 19 dans le projet de loi initial qui prévoit un effet rétroactif au 17 juin 2019 de « l'article 17, points 2° et 3° ». Cet article n'ayant cependant pas de point 3°, le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à l'amendement sous examen pour cause d'incohérence du texte qui est source d'insécurité juridique.

Comme il semble s'agir ici d'une erreur matérielle et qu'il est vraisemblable que les auteurs ont voulu viser l'article 18, points 2° et 3°, relatif au temps de travail et de repos dans la police, le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec le libellé suivant :

« **Art. 19.** Les dispositions prévues à l'article ~~17~~ 18, points 2° et 3°, ~~prennent effet~~ produisent leurs effets au 17 juin 2019. »

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 1

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'amendement 9, à l'article 15, aux articles 18-20, 18-21 et 18-22.

À l'article 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule avant les termes « il est inséré ».

À l'article 1^{er}, à l'alinéa 2 nouveau, il y a lieu, dans un souci de cohérence, de remplacer les termes « peut fixer » par le terme « fixe ».

Amendement 2

À l'article 2, point 3°, au paragraphe 2, alinéa 3, il y a lieu d'ajouter une virgule avant les termes « fixe la durée de travail maximale ».

À l'article 2, point 5°, phrase liminaire, il convient d'écrire « un ~~nouveau~~ paragraphe 3 nouveau ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'amendement 4, à l'article 4, phrase liminaire, ainsi que pour l'amendement 7, à l'article 9, point 2°, phrase liminaire, et l'amendement 8, à l'article 13, phrase liminaire.

Amendement 3

À l'article 3, point 1°, il y a lieu d'écrire « au moins trente-trois heures ».

À l'article 3, point 2°, il convient d'insérer des guillemets ouvrants avant les termes « En cas de besoin de service ».

À l'article 3, point 2°, à l'alinéa 2 nouveau, deuxième phrase, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « représentation du personnel ». Cette observation vaut également pour l'amendement 4, à l'article 18-5**bis** nouveau, alinéa 4, deuxième phrase.

Amendement 4

À l'article 18-5**bis** nouveau, alinéa 1^{er}, le terme « accomplies » est à accorder au genre masculin singulier.

À l'article 18-5**bis** nouveau, alinéa 3, il y a lieu d'insérer les termes « de référence » entre les termes « sur une période » et ceux de « de sept jours », ceci dans un souci de cohérence.

Amendement 5

À l'article 7, phrase liminaire, le Conseil d'État relève que, lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Par ailleurs, il convient d'ajouter une virgule après les termes « de la même loi ».

Amendement 7

À l'article 9, point 2°, au paragraphe 3 nouveau, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « l'article 18-2, paragraphe 3, ou de l'article 18-17, ». Cette observation vaut également pour l'amendement 9, à l'article 18-15 nouveau, paragraphe 2, alinéa 2, et pour l'amendement 11, à l'article 18, point 3°, à l'article 84, alinéa 3 nouveau.

Toujours au paragraphe 3 nouveau, il est relevé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° », pour écrire « aux articles 4, point 2°, et 7, paragraphe 3, »

Amendement 9

À l'article 15, à l'intitulé de la sous-section II, le point après les termes « Sous-section II » est à omettre. Par analogie, cette observation vaut également pour l'intitulé de la sous-section III.

À l'article 18-16 nouveau, alinéa 2, il est rappelé que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « 29^{ter}, paragraphes 2 et 3, ». Il convient par ailleurs de remplacer la virgule entre les termes « 29^{nonies} » et « 29^{decies} » par le terme « et ».

Amendement 10

La phrase liminaire est à libeller telle qu'elle est reprise dans le texte coordonné joint aux amendements sous revue, à savoir :

« À l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la même loi, l'alinéa 2 est remplacé par trois alinéas nouveaux libellés comme suit : ».

À l'article 16, à l'article 19, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, il y a lieu d'écrire correctement « en dehors » en omettant le trait d'union.

Amendement 11

À l'article 18, point 2°, à l'article 81, paragraphe 4 nouveau, il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « dépassent vingt-quatre heures ».

Partant, l'article 18 nouveau est à remplacer par trois articles nouveaux libellés comme suit :

« **Art. 18. Au chapitre 7, section 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, l'intitulé de la sous-section 4 est remplacé comme suit :**

« Sous-section 4 – Indemnités et compensations ».

Art. 19. À l'article 81 de la même loi, sont ajoutés les paragraphes 3 à 5 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) En cas de dépassement de la durée de travail au-delà de douze heures travaillées, le membre du cadre policier bénéficie d'une compensation à raison de deux heures par heure travaillée au-delà de douze heures.

(4) Lorsque les missions d'extradition visées par la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition, les missions d'éloignement visées par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, les missions de transferts visées par le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et les missions de coopération internationale, dépassent vingt-quatre heures, le membre du cadre policier bénéficie d'une compensation de respectivement six heures par jour ouvrable ou dix heures par jour chômé ou férié ainsi que d'une indemnité non pensionnable de 5,10 points indiciaires par jour.

(5) Les compensations et l'indemnité visées aux paragraphes 3 et 4 ne sont pas cumulables. »

Art. 20. L'article 84 de la même loi est complété par les alinéas 2 et 3 nouveaux, libellés comme suit :

« Les compensations et l'indemnité visées à l'article 81, paragraphes 3 et 4, sont allouées aux membres du cadre civil.

L'article 81, paragraphe 5, est applicable aux membres du cadre civil. » »

La numérotation des articles subséquents est à adapter en conséquence.

Texte coordonné

À l'article 2, point 3°, au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer les guillemets ouvrants en trop. Cette observation vaut également pour l'article 18, point 3°.

À l'article 3, point 2°, il convient d'entourer l'alinéa 2 nouveau de guillemets.

Aux articles 4 et 5, il y a lieu de supprimer à chaque occurrence le point après le numéro de la section ou sous-section. Cette observation vaut également pour l'article 15.

À l'article 7, il convient de supprimer les guillemets ouvrants avant les termes « **Art. 7.** ».

L'article 8, phrase liminaire, repris au texte coordonné, diffère du libellé retenu à l'endroit de l'amendement 6. Cette observation vaut également pour l'article 15, à l'article 18-17, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire.

À l'article 15, il convient d'ajouter, *in fine*, des guillemets fermants après les termes « en cas d'application des articles précitées ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2024.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

