

N° 4459⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1998-1999

PROJET DE LOI

concernant la mise en oeuvre du plan national en faveur de l'emploi 1998

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

(12.11.1998)

Par dépêche du 14 août 1998, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé ainsi que sur trois projets de règlements grand-ducaux d'exécution relatifs au titre VI (et non pas „*chapitre VI*“, comme il est erronément dit dans la lettre de saisine) dudit projet.

Comme il est expliqué aux alinéas 1er et 2 de l'exposé des motifs accompagnant ledit projet de loi, celui-ci doit transposer dans la législation nationale les mesures prévues au plan d'action national (PAN) en faveur de l'emploi 1998. Ledit PAN fait suite aux „*Conclusions du Conseil Européen extraordinaire*“ qui s'est tenu fin 1997 à Luxembourg et qui était consacré à l'emploi. Les mesures prévues ont été discutées et arrêtées au printemps 1998 par le comité de coordination tripartite, c'est-à-dire d'un commun accord entre le Gouvernement, les délégués des fédérations patronales et les représentants des organisations syndicales.

La fonction publique, par l'intermédiaire du représentant de la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP au Comité de Coordination Tripartite-Emploi, a donné son adhésion aux décisions prises dans cette enceinte, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas les invalider par après, même si la transposition du PAN du 28 avril 1998 dans le projet sous avis ne reflète pas toujours l'esprit des discussions qui ont mené au compromis recherché par les partenaires sociaux.

La CGFP avait donné son accord de principe aux mesures projetées pour la fonction publique, sous réserve que les détails de ces mesures soient discutés ensuite entre la CGFP et les ministères concernés. Or, à ce jour, la CGFP attend toujours d'être saisie à ce sujet, bien que plusieurs modifications du statut général des fonctionnaires de l'Etat s'imposent et soient même prévues au projet de loi sous avis.

Ceci étant, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics limitera donc son avis à l'analyse des seules dispositions ayant trait à la fonction publique ou présentant un caractère sociétal ou social.

Article 100 (Congé parental)

L'article 100 du projet de loi sous avis doit compléter les lois modifiées des 16 avril 1979 et 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires respectivement de l'Etat et communaux pour y incorporer les ajouts découlant de l'introduction du congé parental, prévu à l'article XVII.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics constate que les dispositions afférentes semblent avoir été rédigées par des néophytes voire des „*spécialistes*“ ou „*consultants*“ externes – ce qui semble être à la mode, à en juger d'après le nombre sans cesse croissant des „*audits*“ réalisés sur des administrations et services publics. En tout cas, l'article 100 – qui couvre à peine une page – et son commentaire foisonnent de maladresses, de contradictions et d'erreurs, ce qui démontre ô combien utile eût été le dialogue avec la représentation du personnel, dédaigné par le Gouvernement.

La Chambre commente ci-après, une à une et en détail, les déficiences auxquelles il convient de remédier.

ad 1 b)

Pour commencer, la syntaxe de cette phrase est incorrecte. Il faut dire: „A l'article 28.1 l'énumération des congés est complétée par (au lieu de „ajouté“) un point ...”.

Ensuite, quant au fond, la Chambre rend attentif au fait que le „point” à ajouter doit prendre la lettre „l”, la lettre „k”, proposée par les auteurs, ayant déjà été utilisée il y a plus de six ans. En effet, la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales a complété l'énumération des congés figurant à l'article 28, paragraphe 1er, par l'ajout de la lettre „k) le congé spécial pour la participation à des opérations pour le maintien de la paix”.

La mise en vigueur du projet sous avis dans sa version actuelle aurait ainsi pour conséquence de substituer au congé dont question ci-avant le nouveau congé parental, ce qui n'était certainement pas dans l'intention des auteurs.

A noter dans ce contexte que le Service Central de Législation a édité et tient continuellement à jour le „Code Administratif”, dont le volume 3 regroupe les principaux textes légaux et réglementaires sur la fonction publique. La Chambre se pose évidemment la question de savoir à quoi peut bien servir une telle publication si le Gouvernement, au moment de l'élaboration d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal, ne s'en sert pas.

L'observateur averti aurait pu penser que le fâcheux oubli – aux conséquences néfastes pour d'aucuns – d'un alinéa lors du récent vote d'une nouvelle loi à la Chambre des Députés aurait servi de leçon. Il semble ne rien en être.

ad 1. c)

Le paragraphe 1. c) de l'article 100 a pour objet de modifier l'article 1er, paragraphe 3, du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

La modification proposée n'appelle pas de remarque quant au fond.

Toutefois, l'on est en droit de se demander pour quelle raison elle figure sub la lettre c) seulement, alors que les lettres a) et b) se rapportent aux articles respectivement 2 et 28 du statut général.

Etant donné qu'il paraît peu indiqué de compliquer davantage les choses, la Chambre recommande de s'en tenir aux usages qui ont fait leurs preuves et d'adapter la loi fixant le statut général dans l'ordre numéral généralement reconnu, c'est-à-dire que la lettre a) modifierait l'article 1er, la lettre b) l'article 2 et ainsi de suite.

ad 1. f)

La Chambre relève encore un lapsus dans le texte destiné à compléter l'article 31 du statut général: en effet, les auteurs désignent par „congé à mi-temps” le „congé pour travail à mi-temps”, erreur qu'il y a donc lieu de redresser.

ad 2.

Le paragraphe 2. est destiné à compléter la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Il est subdivisé en quatre sous-paragraphes désignés par les lettres a), b), d) et e). Là encore, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande chaudement de s'en tenir à l'alphabet utilisé par le commun des mortels dans l'écrasante majorité des pays de l'Union Européenne et d'utiliser donc les quatre lettres a), b), c) et d).

ad 2. e)

Même remarque que sub 1. f) ci-dessus („congé pour travail à mi-temps”) en ce qui concerne le paragraphe 2. e), qui prendra la lettre d) conformément à la proposition afférente de la Chambre.

ad Commentaire

Le commentaire de l'article 100 affirme que „Le présent texte ne retient pas la possibilité de ne pas permettre le cumul du congé parental avec les congés sans traitement ou pour travail à mi-temps dont le fonctionnaire est en droit de bénéficier”. Une double négation équivalant à une affirmation, les auteurs veulent donc dire que „Le présent texte permet le cumul”.

Or, rien n'est moins vrai puisque l'article 100 dispose clairement, sub paragraphes 1. e), 1. f), 2. d) et 2. e), que „*le fonctionnaire qui bénéficie du congé parental ... n'a pas droit au congé sans traitement (ou pour travail à mi-temps)*“.

Quoi qu'il en soit, la disposition ci-avant citée interdit donc le cumul du congé parental avec le congé sans traitement/pour travail à mi-temps et fait ainsi perdre au fonctionnaire

- son droit respectivement au congé sans traitement de deux ans prévu à l'article 30, paragraphe 1er du statut général et au congé pour travail à mi-temps de six ans prévu à son article 31, paragraphe 1er, ainsi que
- son droit aux deux „*baby-years*“, c'est-à-dire à la reconnaissance des deux premières années de l'un ou de l'autre de ces congés comme période d'activité de service intégrale pour les avancements en échelon, les avancements en traitement, les promotions, le droit d'admission à l'examen de promotion, le droit à la pension et le calcul de la pension.

Evidemment, l'intéressé pourra toujours attacher, sans interruption, au congé parental un des congés sans traitement/pour travail à mi-temps prévus au paragraphe 2 des articles 30 et 31, congés qui ne peuvent en principe pas être refusés par l'employeur, sous peine d'annulation par la juridiction administrative. Mais le fait de dépendre dans ce cas du bon vouloir du supérieur hiérarchique crée de nouvelles incertitudes et semble peu favorable aux initiatives visant une meilleure conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exige donc formellement le maintien des droits existants et elle demande en conséquence l'introduction de la possibilité de déduire la période du congé parental de la durée du congé sans traitement/pour travail à mi-temps prévu au paragraphe 1er des articles 30 et 31 du statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Les remarques qui précèdent s'appliquent évidemment, mutatis mutandis, aux dispositions figurant dans la loi fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

A noter au passage que l'avant-dernier alinéa du commentaire de l'article 100 se réfère à „*l'article 88*“ du projet alors qu'il vise en fait son article 91.

Article XVIII (Congé pour raisons familiales)

L'article XVIII introduit le „*Congé pour raisons familiales*“.

La Chambre aimerait grouper ses remarques à ce sujet en deux chapitres, l'un concernant le congé projeté en tant que tel, l'autre comportant des observations de nature plutôt technique.

a) Quant au fond

L'accord salarial conclu le 28 septembre 1990 entre le Gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP – entre-temps de notoriété peu glorieuse pour ne pas avoir été respecté par le Gouvernement sur un point essentiel – prévoit, entre autres, ce qui suit:

„*Une circulaire ministérielle accordera une dispense de service de 4 heures par mois au maximum au fonctionnaire de l'Etat pour raisons familiales et de santé dûment motivées par certificat médical.*“

Cette (autre) parole du Gouvernement n'a pas été respectée par la suite, de sorte que l'accord salarial subséquent, signé le 20 mars 1992 par les mêmes parties, comporte l'engagement du Gouvernement „*à réaliser dans les plus brefs délais*“ la mesure citée ci-avant.

Or, aujourd'hui, c'est-à-dire plus de huit ans après la première promesse gouvernementale, la fonction publique attend toujours la mise en vigueur de cette mesure à caractère éminemment social.

D'un autre côté, le grand public se voit tout à coup gratifié d'un „*congé pour raisons familiales*“ qui n'a plus rien à voir avec le problème soulevé à l'époque, étant donné qu'il ne sera accordé qu'en cas de maladie de l'enfant (ou de la personne qui s'en occupe) „*pendant au moins 5 jours*“.

Le projet ne vise donc pas directement le problème qu'il s'agissait en fait de résoudre, c'est-à-dire l'indisposition d'un enfant et la nécessité d'une courte dispense de service pour pouvoir l'accompagner chez un médecin.

Nonobstant ces remarques, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas s'opposer aux mesures prévues au projet en matière de „*congé familial*“, celles-ci n'étant bien sûr pas non plus dépourvues de bon sens.

Toutefois, la Chambre estime que le projet sous avis fournit l'occasion idéale pour transposer enfin dans la réalité la mesure formellement annoncée il y a plus de huit ans.

En effet, l'article 110 introduit dans les lois fixant respectivement le statut général des fonctionnaires de l'Etat et celui des fonctionnaires communaux le nouveau „congé pour raisons familiales”, tout en chargeant le pouvoir exécutif de définir „les limites et conditions” dudit congé par règlement grand-ducal.

Etant donné qu'audit article 110, il n'est pas question des autres aspects dont parlent les articles 103, 105 et 106 (âge de l'enfant, durée maximale du congé, nécessité de la présence constante d'une personne auprès de l'enfant pendant au moins 5 jours, etc.), la Chambre en conclut en toute logique que rien ne s'oppose donc maintenant à ce que les règlements grand-ducaux visés à l'article 110 prévoient la dispense de service dont question aux accords salariaux précités de 1990 et 1992.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics insiste donc pour que les règlements grand-ducaux relatifs aux congés (qui existent déjà) soient complétés en ce sens et sans autre délai, ceci afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur des nouvelles mesures dans le secteur public par rapport au secteur privé.

Quant au texte proposé sub article 110 (1), et (2), la Chambre signale qu'il faut redresser le non-sens consistant à désigner le congé pour raisons familiales deux fois par la lettre „m” et une fois par la lettre „l”. Il y a donc lieu de se référer, au paragraphe (2) de l'article 110, à „l'article 28, l, point m)”,

b) L'aspect technique

Après l'indemnisation des périodes d'arrêts de travail pour cause de maladie, pour cause d'accident de travail (avancée pour compte de l'AAI) et pour cause de maternité (avancée pour compte de l'Etat), le législateur entend donc maintenant confier aux caisses de maladie une nouvelle gestion concernant, cette fois-ci, les arrêts de travail pour raisons familiales.

A l'encontre des périodes d'arrêts de travail gérées traditionnellement par les caisses, il ne s'agit dans le présent cas pas d'une ouverture à des droits découlant de l'indisposition personnelle de l'assuré(e), mais ce droit est dérivé de l'état de santé d'une tierce personne.

Ceci implique notamment que les certificats visés par les dispositions sous revue soient élaborés en considération de diverses contraintes, et non des moindres, qui devront permettre d'identifier les liens familiaux entre les personnes intéressées et de déroger à certaines mesures de protection concernant la transmission de données confidentielles (par exemple assuré(e) vivant en concubinage avec le parent d'un enfant ouvrant droit aux allocations familiales). L'introduction de certificats uniformisés permettant de collecter toutes les données requises s'avérera d'autant plus difficile que le nombre toujours croissant de non-résidents ne se verra probablement pas remettre de documents identiques par les médecins consultés dans leur pays de résidence.

Si la question de la prise en charge des prestations en espèces semble suffisamment clarifiée par les dispositions de l'article 108 sub (2), il n'en est pas de même pour les honoraires médicaux qui seront mis en compte pour l'établissement des certificats susvisés.

Par ailleurs, aucune disposition du texte proposé n'exclut que deux personnes assurées conformément à l'article 1er alinéas 1, 2, 4 et 5 CAS bénéficient simultanément et pour le même événement du congé pour raisons familiales.

De plus, et à l'encontre d'initiatives similaires dans le passé (proposition de loi No 3532 du 26.6.1991; proposition de loi No 3557 du 9.10.1991 et projet de loi No 4142 du 7.3.1996), aucune limitation du congé à un nombre déterminé de jours par année n'est prévue. En effet, selon le texte proposé, il semble que le congé visé ne soit non seulement renouvelable à chaque occasion y donnant droit, mais qu'il puisse de même être prolongé sans limite, étant donné que le contrôle médical de la sécurité sociale disposera d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder une „autorisation de dérogation à la limite de durée de 5 jours du congé pour raisons familiales” (art. 108/4), sans qu'un critère plus précis que la „gravité exceptionnelle” (art. 106/1) ne soit invoqué.

En ce qui concerne la gestion des congés en question, les auteurs ne semblent pas trop savoir s'ils doivent les assimiler à „une période d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident” (art. 107/1) ou aux „prestations de maternité” (art. 108/2).

Il faut cependant savoir que la gestion des prestations de maternité visées par les dispositions des articles 25 et 40 CAS déroge à certaines dispositions régissant celle des indemnités pécuniaires versées pour cause de maladie ou d'accident:

- les prestations de maternité sont directement payées par la caisse, sans intervention de l'employeur (ce qui implique que le versement de l'indemnité pécuniaire de congé pour raisons familiales sera inutilement différé faute d'être avancé aux mêmes échéances et suivant la même procédure que pour la rémunération);
- elles sont également versées par la caisse de maladie des employés privés aux assuré(e)s bénéficiant normalement de la conservation légale ou conventionnelle de la rémunération en cas d'incapacité de travail;
- elles ne sont pas soumises aux mêmes formes et délais de déclaration prévus par les statuts.

Il serait en outre utile de compléter l'article 108 sub (2) par une disposition interdisant le cumul du congé pour raisons familiales avec une indemnité pécuniaire de maladie ou de maternité.

Finalement, l'article XXXV prévoit un renforcement substantiel du personnel de certaines administrations sans pour autant y inclure les caisses de maladie, qui seront toutefois chargées de tâches supplémentaires qui ne seront certainement pas négligeables des points de vue complexité et volume (voir également art. 95 sub 7).

Titre V (Enseignement et formation professionnelle)

La finalité de l'EST

La dernière phrase de l'article 1er de la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue dispose que ledit enseignement „prépare aussi aux études supérieures”.

L'article 127 du projet sous avis propose de modifier comme suit cette disposition:

„Il (l'EST) permet aussi d'accéder à l'enseignement supérieur.”

D'après son commentaire, cette disposition refléterait mieux la mission de l'EST, qui consisterait en premier lieu à préparer les élèves à la vie professionnelle, leur accès à des études supérieures n'étant visé que subsidiairement.

Tout en approuvant cette approche nouvelle et plus réaliste, la Chambre rend attentif au fait que les auteurs du projet ont oublié que l'article 21 de la loi précitée de 1990 confirme en quelque sorte l'article 1er en répétant que „le régime technique du cycle supérieur prépare à la vie active ainsi qu'aux études supérieures”.

En conséquence, la Chambre estime que, sous peine d'insérer une contradiction dans la loi du 4 septembre 1990, son article 21 doit également être modifié dans le même sens que son article 1er.

Le „profil d'orientation”

Pour ce qui est de la modification projetée de l'article 25 de la loi relative à l'EST, la Chambre exprime ses doutes quant à l'adaptation du „profil d'orientation” y prévu. En effet, à ses connaissances, la pratique courante d'après le règlement de promotion en vigueur se base sur un calcul de moyennes et non sur un véritable profil révélant les forces et les faiblesses des candidats selon des dimensions diverses. Ainsi, par exemple, il n'est fait dans ce „profil” aucune distinction entre aptitudes intellectuelles et/ou manuelles des candidats. La Chambre recommande en conséquence de revoir les critères de promotion du secondaire technique en ce sens.

„Outsourcing?”

L'article 30 de la loi précitée sur l'EST, tel qu'il est proposé au projet sous avis, prévoit, entre autres, que „d'autres institutions, publiques ou privées” pourront être chargées de mettre en oeuvre des mesures destinées à permettre à des élèves „exclus de l'école” de réintégrer une formation.

En l'absence de toute explication complémentaire à ce sujet, et notamment sur ces „autres institutions”, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit dans l'impossibilité de prendre position quant à cette mesure.

Titre VI (Dispositions financières et administratives)

ad article 130

L'article 130 doit modifier l'article 3 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, qui y aurait été „inséré par la loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises”.

Il s'agit là encore d'une erreur des auteurs, la disposition à modifier n'étant pas l'article 3 de la loi du 22 juin 1963, mais son article 11 paragraphe 1er alinéa 3.

ad article XXXV

L'article XXXV est intitulé „*Engagement de personnel supplémentaire*”.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas redévelopper à cet endroit une nouvelle fois son attitude – d'ailleurs bien connue parce qu'itérativement répétée – face au gonflement des effectifs des administrations et services de l'Etat, qui est et reste du ressort du pouvoir politique, qui doit donc en assumer l'entière responsabilité.

Ceci dit, la Chambre se doit toutefois de présenter deux observations dans ce contexte.

En premier lieu, elle est d'avis que les effectifs prévus aux articles 150 à 159 du projet doivent être considérés comme une sorte de „*réserve de recrutement*”, c'est-à-dire qu'il ne devra y être pris recours que dans le seul cas où le fonctionnement du service serait hypothéqué sans nouveaux engagements. Même dans ce cas, les recrutements ne sauraient être effectués qu'au fur et à mesure des besoins réels et objectivement prouvés.

En deuxième lieu, il est évident que tous les recrutements ne pourront se faire que selon les conditions et d'après les critères traditionnellement appliqués (examens-concours ou recrutements internes via changement d'administration) afin d'éviter que des faveurs particulières ne viennent envenimer le climat de travail dans les administrations et services concernés.

*

Etant donné que les rares articles portant modification de l'une ou de l'autre loi concernant les ressortissants de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pullulent d'erreurs et autres inélégances, il est fort à craindre qu'il en soit également ainsi en ce qui concerne les autres dispositions, étrangères à la fonction publique. La Chambre recommande donc de soumettre, aux fins de vérification, toutes les références et les modifications proposées aux spécialistes de la réforme administrative, ceci afin d'éviter la publication au Mémorial d'un texte inapplicable dans la pratique en raison de ces lacunes.

*

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de se déclarer d'accord avec le projet de loi sous avis.

Les projets de règlements grand-ducaux n'appellent pas de remarque.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 novembre 1998.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
• J. DALEIDEN