

N° 5257²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI**portant création d'une réserve de suppléants assurant
des remplacements temporaires dans les administrations
et services de l'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.4.2004)

Par dépêche du 9 décembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant création d'une réserve de suppléants assurant des remplacements temporaires dans les administrations et services de l'Etat. Le texte même du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 2 février 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi, d'après l'exposé des motifs, poursuit le but immédiat de régulariser la situation d'employés de l'Etat et d'ouvriers de l'Etat qui se trouvent en situation irrégulière. A plus long terme – l'aspect est traité de manière très sommaire par l'exposé des motifs – le projet a pour objectif de régler de façon nouvelle la procédure d'engagement et le régime de service des agents qui, auprès de l'Etat, remplacent temporairement d'autres agents qui se trouvent en congé pour des durées plus ou moins longues.

A. Pour ce qui est du premier de ces aspects, la régularisation est devenue nécessaire suite aux méthodes appliquées par l'administration pour vaincre les limites et contraintes imposées par la loi en matière d'engagement de personnel pour une durée temporaire, méthodes dont certaines ont été désavouées par la Cour administrative dans un arrêt du 6 février 2001.

Confrontées, d'un côté, aux règles strictes mises en place tant par le législateur que par le Gouvernement pour limiter et pour contrôler les nouveaux engagements auprès de l'Etat et notamment les engagements à durée déterminée et, de l'autre côté, aux besoins pressants en main-d'œuvre suscités par l'application du régime des congés autres que de récréation, les administrations ont pris recours à un système qui leur a permis apparemment de se sortir des difficultés, mais qui aboutit par contrecoup à 183 cas connus d'engagements irréguliers non conformes à la législation sur le contrat de travail.

En fait de régularisation, le projet crée la base légale devant permettre de conclure avec chaque agent engagé irrégulièrement un contrat de travail à durée indéterminée. Ces agents bénéficieront du régime d'employé de l'Etat ou de celui d'ouvrier de l'Etat. Ils restent détachés au service qui les a recrutés sur base du contrat irrégulier pour y assumer le remplacement d'un agent en congé. La tâche qui leur sera confiée ne dépassera pas celle résultant de leur propre contrat de travail. Lorsque cette mission temporaire cessera, le détachement de l'agent en question cessera lui aussi et l'agent sera versé à la „réserve“ de remplacement. Il deviendra disponible pour être détaché à un autre service confronté à un congé.

Le projet prévoit encore que les agents en situation irrégulière seront engagés dans la „réserve“ dans la limite des postes prévus par la loi budgétaire.

Si donc le texte du projet de loi sous examen fournit effectivement la base légale nécessaire et suffisante pour régulariser en principe la situation des 183 agents en situation irrégulière, cette régularisation interviendra seulement par étapes, au fur et à mesure que les textes des lois budgétaires des exercices à venir mettront à disposition des contingents successifs de vacances de postes.

D'une façon générale et sous réserve des observations présentées sous l'examen des articles, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le régime envisagé.

B. Pour ce qui est de la solution à plus long terme, le projet de loi met en place un système équipant l'Etat d'une réserve permanente d'agents qui ne sont pas affectés à un travail précis, mais qui sont destinés à dépanner d'autres services lorsque ceux-ci devront pourvoir à des engagements d'appoint afin de compenser des départs en congé (de moyenne ou de longue durée essentiellement). En régime de croisière, le nombre des agents affectés à la réserve dépassera celui des 183 cas initiaux, puisqu'aucune limite supérieure n'est imposée aux augmentations successives.

La „réserve“ dépendra du ministre de la Fonction publique.

Indépendamment des problèmes de détail dont il fera état à l'occasion de l'examen des différents articles, le Conseil d'Etat estime que la solution imaginée par les auteurs du projet de loi n'est pas la plus simple ni la plus efficace pour résoudre le problème réel des administrations confrontées aux absences en congé de longue durée. Les considérations suivantes sont destinées à illustrer son point de vue:

- a) L'intégration de la réserve dans les structures d'une administration existante ou la création d'une nouvelle administration, problème que le Conseil d'Etat évoquera plus en détail sous l'examen qu'il fera de l'article 1er, signifie évidemment que la gestion de la réserve de près de 200 agents exigera un renforcement en personnel de l'appareil de l'Etat, d'autant plus que l'administration qui se verra confier cette responsabilité sera probablement également en charge de la gestion des vacances de poste „gelées“ provisoirement.

Si les auteurs du projet de loi mettaient en place un système refoulant sur les services et administrations l'engagement du personnel de remplacement ainsi que la gestion des remplaçants, le volume de travail à accomplir de façon décentralisée resterait dans des proportions telles que les bureaux du personnel des différentes administrations et services réussiraient vraisemblablement à le gérer sans nouveaux engagements de renforcement.

- b) En fin de compte, la solution proposée par les auteurs du projet de loi part de la présomption que le personnel d'appoint marginal sera occupé plus rationnellement s'il fait partie d'une réserve nombreuse que si chaque administration concernée était autorisée à avoir directement recours au marché du travail pour combler les absences en congé de son personnel. Le Conseil d'Etat doute du bien-fondé de l'hypothèse de départ. Il estime au contraire qu'il serait plus efficace et plus simple d'autoriser chaque administration à procéder sous sa responsabilité procédurale et budgétaire au remplacement des départs pour congés. Le contrôle nécessaire pourrait être exercé par le Gouvernement moyennant fixation d'un certain pourcentage de l'ensemble du cadre du personnel d'une administration susceptible d'être „doublé“ par des remplaçants en cas d'absence pour congé des titulaires, sous condition bien entendu que l'engagement de remplaçants n'interviendrait que pour faire face à des départs en congé, non pour des renforcements. La loi budgétaire annuelle fournirait le cadre approprié pour ajuster d'année en année, dans un but de contrôle et de limitation des dépenses budgétaires, la latitude ainsi donnée aux services publics.

En présence d'un texte qui, sous prétexte de résoudre un problème d'actualité, procède à des changements incisifs sans apporter des explications suffisantes et sans discuter des solutions alternatives, le Conseil d'Etat ne peut que recommander soit le retrait du projet en vue de son réagencement, soit la scission du projet en deux parties

- régularisation des 183 agents,
- organisation des structures administratives destinées à prendre en charge le remplacement des agents en congé de moyenne et longue durée,

dont seule la première partie resterait engagée dans la procédure législative alors que la seconde serait à réaménager fondamentalement.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il entreprend l'examen des articles du texte du projet de loi sous revue.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article crée une „réserve“ de suppléants et lui donne la mission d’assumer des remplacements temporaires dans les administrations, mais le texte omet de préciser la nature juridique de cette „réserve“. S’agit-il d’une entité indépendante – le fait qu’elle assume une mission qui lui est confiée par la loi donne à penser qu’il s’agit effectivement d’une unité administrative disposant d’une certaine autonomie. Mais, s’agit-il d’un service qui fait partie intégrante du ministère de la Fonction publique ou s’agit-il d’une administration proprement dite? S’agit-il d’un ajout apporté à l’Administration du personnel de l’Etat ou à l’Administration gouvernementale ou le projet entend-il mettre en place un groupe non structuré d’agents publics liés individuellement au ministre qui est responsable de gérer la réserve?

La formule fournie par l’alinéa 3 de l’article sous examen („La réserve est placée sous l’autorité du ministre ayant la Fonction Publique dans ses attributions ...“) est insuffisante. En effet, si la „réserve“ ne dispose pas de structures adéquates, elle ne peut pas constituer un ensemble qui dépend en tant que tel du ministre. Ce seraient alors les agents individuels qui dépendraient du ministre malgré les termes de la loi.

Si un membre du Gouvernement doit être responsable politiquement des agissements d’un groupe de près de deux cents agents publics, il doit disposer des moyens administratifs lui permettant d’assumer cette responsabilité. La gestion journalière d’un bloc de personnel d’une telle envergure n’est pas envisageable sans structure bien arrêtée. Le Conseil d’Etat considère qu’il est essentiel que cette question soit réglée avec précision par la loi sous examen. Il ne se voit cependant pas à même de proposer de son côté une solution, l’exposé des motifs ne fournissant pas la moindre indication quant aux intentions du Gouvernement.

Le Conseil d’Etat ne se verrait pas en mesure d’accorder au projet de loi sous examen la dispense du second vote constitutionnel si les agents de remplacement n’étaient pas rendus dépendants, par l’effet de la loi qui régularise leurs contrats antérieurs, d’une administration déterminée, existante ou à créer.

Le Conseil d’Etat peut se déclarer d’accord à ce que les agents dépendant de la „réserve“ ne soient chargés que du remplacement d’agents bénéficiant de l’un des congés énumérés par la loi sur le statut général des fonctionnaires de l’Etat (encore qu’il lui paraît douteux que les congés pour maladie et, surtout, les congés de récréation, doivent devenir susceptibles de remplacement systématique). Cependant, la formule utilisée par le deuxième alinéa („les remplacements devenus nécessaires en raison de la survenance de l’un des congés ...“) n’est pas claire du tout: s’il s’agit d’introduire une condition supplémentaire, il faudrait encore déterminer l’autorité compétente pour décider s’il y a nécessité de procéder à un remplacement. Si par contre toute absence causée par l’allocation de l’un des congés garantis par la loi sur le statut est susceptible de faire l’objet d’un remplacement, il faut le dire clairement dans le texte.

Alors que l’exposé des motifs affirme que „la mesure ne générera pas une charge budgétaire supplémentaire dans l’immédiat“ pour la raison que les agents à régulariser bénéficient dès à présent d’une rémunération à charge du budget de l’Etat, et qu’il s’agit de régulariser des situations dont certaines ont déjà été contestées devant les juridictions administratives, il est incompréhensible que l’alinéa 4 propose une solution qui revient en fait à reporter à une date indéterminée la régularisation de la plupart des cas visés. Le Conseil d’Etat ne conçoit aucune hypothèse qui recommanderait le report aux calendes grecques d’une partie des régularisations. Que toutes les vacances budgétaires nécessaires soient créées d’un coup ou par vagues successives, la politique prudente du Gouvernement en matière de nouveaux engagements ne souffrira de toute façon pas. Qu’ils soient comptabilisés à l’avenir dans le „numerus clausus“ en une seule fois ou en plusieurs fois, cela ne changera pas le fait qu’ils sont déjà sur place et qu’ils sont déjà rémunérés par l’Etat. D’ailleurs, en vertu des règles qui commandent le fonctionnement d’un Etat de droit, les vacances budgétaires en question auraient dû figurer dans la première loi budgétaire qui suivait l’arrêt de la Cour administrative du 6 février 2002. En effet, dès que l’arrêt de la Cour administrative a imposé le constat de l’irrégularité des 183 contrats, il ne restait au Gouvernement d’autre solution que de se conformer au plus vite à la nouvelle situation! Etant donné qu’il s’agit d’éliminer des irrégularités flagrantes qui existent depuis des années et que cette situation enfonce les droits légaux d’un grand nombre d’intéressés, le moyen le plus expéditif permettant à l’Etat de se mettre formellement en règle, c’est l’inscription dans le texte sous examen d’une disposition idoine autorisant la régularisation en bloc des 183 agents concernés.

L'alinéa 1 pourrait être reformulé comme suit:

„Le remplacement temporaire d'agents de l'Etat bénéficiant de l'un des congés prévus par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ne peut être assuré que par des remplaçants provenant de la réserve de suppléants créée par la présente loi.“

Ce texte aurait l'avantage de faciliter la rédaction de l'article 4 du projet de loi.

Enfin, le Conseil d'Etat se réfère à l'avis émis par la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui rend attentif aux conséquences de la mention „et de l'ouvrier“ dans le texte du projet de loi – si le champ d'application de la loi doit comprendre les ouvriers de l'Etat, alors il faudrait compléter le texte proposé ci-dessus par la mention du contrat collectif des ouvriers de l'Etat.

Article 2

A l'alinéa 1, le terme „peuvent“ ne peut signifier, de l'avis du Conseil d'Etat, que le ministre dispose d'un droit d'appréciation sur le point de savoir si un agent déterminé est ou n'est pas repris sous le régime défini par le projet de loi. Si ce point de vue répond aux visées des auteurs du projet, le texte en question serait à préciser dans le sens indiqué. Si c'est chaque agent engagé irrégulièrement qui doit disposer de la faculté de faire le choix entre son régime actuel et celui défini par la loi, alors il faudrait donner à l'alinéa la teneur suivante:

„Chaque agent engagé sous le régime de l'employé de l'Etat ou de l'ouvrier de l'Etat moyennant un contrat à durée déterminée mais jouissant en application de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail d'un contrat à durée indéterminée au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi est affecté à la réserve.“

La deuxième phrase de l'alinéa 1 est superflue dès lors que l'alinéa 2 prévoit que des agents supplémentaires ne peuvent être engagés en faveur du pool de réserve que si les agents sur place, dotés d'un contrat à durée déterminée irrégulier, n'occupent pas toutes les vacances d'emploi créées spécifiquement par la loi aux fins de régulariser les situations irrégulières.

Le deuxième alinéa pourrait prendre la teneur suivante:

„Dans la mesure où les vacances de poste créées en vertu de l'article 1er ci-dessus ne sont pas toutes occupées par des agents remplissant la condition fixée à l'alinéa 1, des agents supplémentaires peuvent être engagés à la réserve.“

Article 3

Le Conseil d'Etat suggère de remplacer le terme „engagement“ par celui de „contrat“.

Article 4

Compte tenu du texte qu'il a proposé à l'endroit de l'alinéa 1 de l'article 1er, le Conseil d'Etat suggère de lire comme suit le texte de l'article 4:

„Les demandes de faire affecter à une administration ou à un service de l'Etat un agent suppléant sont adressées par le ministre du ressort au ministre. Elles précisent la nature du congé dont bénéficie l'agent à remplacer, la durée du remplacement, la description de la tâche et le degré d'occupation à assurer par le remplaçant ainsi que la carrière de laquelle doit relever le remplaçant.“

Article 5

Le texte de l'alinéa 1 peut se comprendre de deux façons: soit le ministre informe son collègue endéans le délai d'un mois si, oui ou non, un remplaçant peut être détaché à partir de la réserve pour occuper le poste vacant; soit le ministre informe son collègue si un remplaçant provenant du pool de réserve peut sauter dans la brèche dans le délai d'un mois à partir de la demande de remplacement. Les deux situations sont proches l'une de l'autre, mais ne se confondent pas. Comme l'alinéa 2 met le ministre de la Fonction publique dans l'obligation de nommer le remplaçant (c'est-à-dire de prendre son arrêté de détachement) „dans le même délai“, le Conseil d'Etat suppose que les auteurs du texte ont l'intention de laisser se produire deux opérations à l'intérieur d'un seul et même délai d'un mois à partir de la date de la demande de remplacement: l'information au ministre demandeur si sa demande peut recevoir satisfaction à partir du pool de réserve et la désignation-nomination-détachement du remplaçant. Cette interprétation part de la considération que les auteurs du projet de loi veulent accélérer au maximum le remplacement de l'agent absent en congé.

Pour atteindre ce but, il serait plus simple de lire le texte des deux premiers alinéas comme suit:

„L’administration ou le service qui veut remplacer un agent absent en congé adresse la demande de remplacement, par l’intermédiaire du ministre du ressort, au ministre qui doit, dans le délai d’un mois de la réception de la demande, informer son collègue s’il dispose ou non dans la réserve d’un agent de remplacement adéquat. Dans l’affirmative et sous condition que l’agent de remplacement puisse être mis à la disposition de son service d’attache au plus tard deux mois après la date de la demande, le ministre prend immédiatement l’arrêté détachant l’agent de remplacement à son service ou administration d’attache.“

Cette solution laisserait au ministre une certaine marge, puisqu’il pourrait envisager de détacher aux services du ministre-demandeur un remplaçant qui est, au moment de la demande, affecté encore à un autre poste mais qui deviendra disponible au plus tard deux mois après la date de la demande de remplacement. Le service demandeur perdrait donc au maximum deux mois mais, comme contrepartie, le ministre pourrait détacher le remplaçant devenant libre, sans qu’une interruption se produise entre l’ancienne affectation et la nouvelle.

L’alinéa 3 actuel, sans subir de grand changement et tout en prenant la place de l’alinéa 2, pourrait prendre la forme suivante:

„Le détachement de l’agent de remplacement se fait pour une période limitée, mentionnée dans l’arrêté de détachement. Il peut être prolongé une ou plusieurs fois, chaque fois sous forme d’arrêté ministériel.

Par détachement au sens du présent article, il y a lieu d’entendre l’assignation à un agent relevant de la réserve d’un emploi dans l’administration d’attache correspondant à sa carrière et à son grade. Le détachement ne constitue pas un prêt de main-d’œuvre au sens de l’article 25 de la loi modifiée du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d’œuvre.“

L’alinéa 5 actuel resterait inchangé.

Le commentaire de l’article restant muet sur ce point, le Conseil d’Etat ne trouve pas d’argument qui exigerait de doter le ministre du pouvoir de mettre fin anticipativement au détachement „à n’importe quel moment“, d’autant plus que la contrepartie – l’allocation du même droit à l’agent détaché – n’est pas prévue. Si les auteurs du projet de loi partent de l’hypothèse que l’agent détaché peut éprouver des difficultés à s’adapter à son nouvel environnement de travail, et que l’administration d’attache veut se défaire aussi rapidement que possible d’un élément indésiré, ils devraient aussi prévoir la situation inverse, du point de vue de l’agent détaché. Mais en tout état de cause, les deux situations sont difficiles à imaginer puisque les agents de remplacement savent, dès leur engagement initial, qu’ils sont destinés à occuper successivement plusieurs postes de travail et qu’ils ne prendront racine sur aucun de leurs lieux de travail. L’on peut même admettre que le ministère de la Fonction publique, en les engageant, prendra soin de ne recruter que des candidats dont le profil psychologique indique qu’ils arriveront facilement à absorber les effets des changements multiples.

L’alinéa 7 de l’article sous examen, que le Conseil d’Etat lit ensemble avec la mention faite à l’article 4 du projet de loi en vertu de laquelle la demande en remplacement bloque „toute autre démarche en vue de procéder au remplacement de l’agent en congé suivant les procédures de recrutement ordinaires“, est surprenant à deux titres:

- d’abord, il est ambigu: à le prendre à la lettre, et c’est ce que feront le cas échéant tous les agents s’estimant lésés et éventuellement les juridictions administratives, il implique que l’administration qui lance une demande en remplacement s’interdit pendant un mois tout recours à tout autre recrutement, même à un recrutement normal qui n’est pas destiné à remplacer l’agent en congé. Pire, d’après le texte, les procédures de recrutement ordinaires sont même bloquées dès que se produit l’un quelconque des congés prévus par la loi sur le statut général des fonctionnaires, qu’il y ait ou non demande en remplacement. Ce résultat ne peut pas être visé. Qu’il ne puisse pas y avoir deux procédures parallèles de recrutement d’un agent en remplacement d’un fonctionnaire en congé, on le comprend. Mais de là à interdire tout „engagement suivant la procédure de recrutement ordinaire“ jusqu’à l’aboutissement de la demande en remplacement ou jusqu’à l’épuisement des délais, c’est mettre en place des procédés qui provoqueront des difficultés d’organisation au sein des services publics sans commune mesure avec les avantages que pourrait procurer l’aboutissement d’une demande en remplacement temporaire. Afin de prévenir cette difficulté, le Conseil d’Etat suggère de

lire ainsi le septième alinéa: „... il ne peut être procédé à aucun engagement de remplacement suivant la procédure de recrutement ordinaire ...“.

- ensuite, dans la mesure où le texte sous examen permet aux administrations, après l'échec de la procédure de remplacement à partir du pool de réserve, de recourir aux procédures ordinaires qui sont à leur disposition, l'on se demande évidemment à quoi peut servir la mise en place de la constitution de la réserve et des procédures lourdes que son utilisation impose aux services de l'Etat, si ceux-ci peuvent avoir recours aux procédures ordinaires pour se dépanner dans l'hypothèse où la procédure imposée après la création de la réserve n'aboutit pas. A quoi bon dupliquer des procédures de recrutement qui existent déjà?

Enfin, il persiste un risque réel de voir se reproduire des irrégularités. Si le système en place avant la régularisation peut être réutilisé lorsque le système de la réserve n'atteint pas son but dans un cas déterminé, qu'est-ce qui empêchera une administration à se retourner vers la procédure qu'elle avait imaginée pour combler irrégulièrement une absence? La création de la réserve n'élimine en effet pas l'ancien système. La régularisation ne fait que cacher son inefficacité. Si le Gouvernement n'a pas réussi à imposer l'ordre légal avant l'entrée en vigueur de la loi créant la réserve, comment s'y prendra-t-il après la date en question pour amener les administrations à respecter la loi, alors que les fautes commises auparavant n'ont fait l'objet de la moindre sanction?

Article 6

Le texte de cet article ajoute encore à la confusion, puisqu'il autorise le ministre, qui a présenté une demande de remplacement, de faire fonctionner néanmoins les procédures de recrutement ordinaires pour autant qu'il engage des fonctionnaires. Qu'est-ce à dire dans le contexte de l'article 5, alinéa 7? Les auteurs du projet de loi entendent-ils bloquer uniquement les procédures ordinaires destinées à engager des employés de l'Etat ou des ouvriers de l'Etat, tant que se déroule une procédure d'évacuation d'une demande en remplacement à partir de la réserve? Le Conseil d'Etat ne voit pas la raison d'être de cette distinction. L'explication fournie par le commentaire de l'article laisse elle aussi à désirer. Les auteurs du projet admettent que les absences pour congé seront comblées normalement par des agents bénéficiant du même régime statutaire que l'absent: un fonctionnaire sera remplacé par un fonctionnaire, un employé par un employé, un ouvrier par un ouvrier. Mais alors, en obligeant le ministre du ressort à avoir recours prioritairement à un agent provenant de la réserve (qui sera par définition soit un employé soit un ouvrier de l'Etat), la logique des auteurs est retournée en son contraire.

Les auteurs du projet de loi brouillent complètement les pistes en opérant un retournement supplémentaire dans le commentaire de l'article 6: Pour effectuer „le remplacement en question“ – le remplacement „en question“ n'est pas autrement précisé, mais il ne peut que s'agir de celui visé à la phrase précédente (remplacement d'un employé par un employé, d'un ouvrier par un ouvrier), le texte considère ici, dans la phrase finale du commentaire de l'article 6, qu'il est logique que toute vacance à remplacer temporairement le soit par un fonctionnaire.

Il devrait être facile de construire un texte de loi clair pour peu que les auteurs du projet se mettent d'accord sur les objectifs qu'ils entendent fixer au texte législatif. Si l'article 6 vise à donner au ministre du ressort le choix entre deux procédures pour remplacer l'absence laissée par un fonctionnaire – soit remplacement à partir de la réserve par un employé ou un ouvrier, soit remplacement par un fonctionnaire à recruter, il suffira de le dire avec précision.

Article 7

Plutôt que de parler du „degré“ de la tâche, le Conseil d'Etat préférerait retenir le terme de „volume“ ou „envergure“ de la tâche. Ce qui est visé manifestement, c'est une tâche entière, une demi-tâche, ou une autre tâche partielle, telles qu'elles sont rendues possibles depuis la récente modification de la loi sur le statut général.

Au deuxième alinéa, la partie de phrase „en cas de détachement temporaire“ peut être omise, le remplacement s'effectuant par définition et en vertu de l'article 1er, temporairement. Une répétition du principe n'est pas nécessaire.

Toujours au deuxième alinéa, la suite de la première phrase pourrait se lire comme suit:

„... la rémunération de l'agent ne peut en aucun cas être inférieure à celle qui lui est due en vertu de son contrat de travail, quelle que soit la tâche assignée à l'agent dans sa nouvelle administration.“

Au-delà de l'aspect formel de ce texte, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 2 de cet article garantit à l'agent détaché la rémunération entière fixée par son contrat de travail qui le lie à la réserve, quel que soit le volume de travail qui lui est assigné effectivement auprès de son administration d'attache. Puisqu'il s'agit de prévenir des dépenses inutiles, le ministère de la Fonction publique devra donc faire de son mieux pour faire correspondre le volume de la tâche à remplacer à celui susceptible d'être fourni par le remplaçant. Toute inadéquation entre les deux exposera l'Etat à une perte inutile, puisqu'il est douteux que le solde inutilisé de la tâche du remplaçant puisse être canalisé rationnellement vers un second remplacement.

Le Conseil d'Etat renvoie encore aux remarques faites par la Chambre des fonctionnaires et employés publics sous la partie introductive de son avis au sujet des distorsions pouvant se créer entre deux remplaçants détachés pour des tâches ne correspondant pas entièrement à celles de leur contrat de travail.

Article 8

Cet article a pour but de bloquer la vacance de poste budgétaire de l'agent à remplacer. Sans cette mesure, les auteurs du projet craignent que l'administration qui s'est vu affecter un remplaçant (qui a été engagé sur la base de l'une des vacances de poste budgétaires que les lois budgétaires successives doivent mettre à la disposition de la réserve, et qui reste engagé sur cette même vacance pendant la durée du remplacement qu'il effectue) ne procède à l'engagement par la voie externe d'un agent de remplacement supplémentaire sur la base de la vacance de poste libérée temporairement par l'agent parti en congé.

En clair: les auteurs du projet de loi entrevoient la possibilité que les administrations continuent, après le vote du projet de loi sous examen, à déployer une énergie qui aboutirait à des situations non souhaitées par le législateur. Il est en effet à craindre que les responsables des administrations qui ont réussi à engager irrégulièrement au service de l'Etat 183 agents sans risque de sanction ne recommencent les mêmes procédures – „l'inobservation de la loi“ qui se trouve à l'origine de la nécessité de régulariser des situations irrégulières étant considérée par l'exposé des motifs comme n'étant „pas nécessairement une négligence, mais se trouve être la conséquence d'une procédure d'engagement du personnel particulièrement complexe“. Le caractère complexe de la procédure n'étant pas amélioré par le projet sous examen, la survenance de nouveaux dérapages devrait-elle donc être acceptée comme hypothèse vraisemblable avant même le vote de la nouvelle loi?

La mesure proposée n'atteindra son objectif que si une instance précise – qui n'est cependant pas déterminée par le projet de loi – est chargée de comptabiliser les vacances budgétaires „gelées“ temporairement. S'il n'est pas remédié à cette lacune, point n'est besoin d'une imagination fertile pour entrevoir les complications inutiles, les procédures longues et les pourparlers inextricables entre administrations pour retrouver les vacances budgétaires provisoirement bloquées et pour les affecter à des services et à des agents déterminés.

Article 9

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat se réfère au constat de la Chambre des fonctionnaires et employés publics que la nécessité de faire signer par deux ministres les documents d'engagement et de résiliation d'un agent de l'Etat apportera dans la procédure une nouvelle lourdeur qui devrait être considérée comme prohibitive, alors que la nécessité de faire signer les mêmes documents par un seul ministre semble être l'une des causes profondes des irrégularités constatées par le passé.

Article 10

Cet article se propose de faire le lien entre la situation personnelle des agents engagés actuellement irrégulièrement et leur nouvelle situation au sein de la réserve. En principe, leur rémunération restera la même. La carrière dans laquelle ils ont été engagés initialement ne changera donc pas, pas plus que le volume de la tâche définie par leur contrat initial.

Le texte proposé pourrait être allégé et se lire comme suit:

„Les dispositions de leur contrat de travail à durée déterminée qui visent la rémunération, la carrière et le volume de la tâche restent acquises aux agents visés par le texte de l'alinéa 2 de l'article 2 ci-dessus. Leur engagement à la réserve se fait le cas échéant par dérogation aux conditions d'engagement prévues à l'article 3a) et e) de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat.

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, ils sont considérés comme étant détachés d'office et temporairement auprès de l'administration ou du service auquel ils sont affectés par l'effet de leur contrat de travail à durée déterminée. La durée de ce détachement est celle qui est fixée dans le même contrat.

A l'expiration de ce détachement, ils sont intégrés à la réserve de suppléants dans les conditions et suivant les modalités de la présente loi.“

C'est à bon droit que la Chambre des fonctionnaires et employés publics attire l'attention sur les distorsions entre agents pouvant résulter de la disposition finale de l'alinéa 1: le manque d'explications au sujet des exceptions proposées requiert une correction de la part des auteurs du projet de loi.

Article 11

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 avril 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES