

N° 7182²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3) de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ; 4) de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une Ecole de la 2e Chance ; 5) de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise ; 6) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ; 7) de la loi modifiée du 25 mars 2015 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 ; 8) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 9) de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat et portant abrogation de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(21.11.2017)

Par dépêche du 8 septembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des versions coordonnées des différents textes législatifs que le projet de loi sous rubrique vise à modifier, étaient joints au projet de loi.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 octobre 2017.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi sous revue a pour objectif principal de transposer un certain nombre de dispositions de l'Accord salarial conclu le 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique.

La loi du 21 mars 2017 portant introduction d'une prime unique pour l'année 2016 dans le cadre de l'Accord salarial du 5 décembre 2016 dans la Fonction publique, a déjà transposé une première disposition consistant en l'allocation au 1^{er} avril 2017 d'une prime unique s'élevant à 1 % du traitement barémique touché pendant l'année 2016.

D'après l'exposé des motifs, les principales mesures prévues dans le cadre du projet de loi sous avis sont :

- l'augmentation de la valeur du point indiciaire de 1,5% avec effet au 1^{er} janvier 2018 ;
- l'augmentation du montant de l'allocation de repas à 144 € par mois avec effet au 1^{er} janvier 2017 ;
- l'augmentation du montant de l'allocation de famille du nouveau régime à 29 points indiciaires ;
- le remplacement du congé pour travail à mi-temps et du service à temps partiel actuels par un nouveau système organisé par paliers correspondant à 90%, 80%, 75%, 70%, 60%, 50% et 40% d'une tâche complète.

Le Conseil d'État constate que la dernière mesure n'a pas été transposée dans ces termes pour le service à temps partiel à durée déterminée auquel le fonctionnaire a droit lorsqu'il élève un ou plusieurs enfants non encore admis au deuxième cycle de l'enseignement fondamental. En effet, les modifications insérées à l'endroit de l'article 31 prévoient uniquement la possibilité d'avoir recours à un service à temps partiel à raison de 75% ou de 50% d'une tâche complète. Le Conseil d'État se demande quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à ne retenir, pour cette catégorie de fonctionnaires, que deux des sept paliers prévus pour tous les autres services à temps partiel. Cette façon de procéder peut engendrer la situation suivante : un fonctionnaire demande un congé parental à raison de 80% d'une tâche complète, à l'issue de celui-ci, il a recours à son droit à un service à temps partiel, qui ne peut cependant pas lui être accordé à raison de 80%, mais seulement de 75% d'une tâche complète. Finalement, à la fin de ce premier service à temps partiel, il peut demander un service à temps partiel à raison de 80% d'une tâche complète pour l'éducation d'enfants âgés de moins de seize ans.

D'autres mesures concernent l'harmonisation du niveau de rémunération de base pour les carrières d'employés de l'État ayant des conditions d'études égales. En outre, les fonctionnaires dirigeants se voient accorder la possibilité de bénéficier d'un service à temps partiel, certaines indemnités de stage sont adaptées, et dans le cadre de la procédure de résiliation des contrats de travail d'employés de l'État, il est introduit une obligation d'informer l'employé concerné deux mois avant l'échéance du délai de six mois prévu pour le déclenchement de la procédure précitée.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article regroupe les adaptations à apporter au statut général des fonctionnaires de l'État par modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Point 1^o

Même si le Conseil d'État n'est pas appelé à donner son avis sur le texte coordonné, il attire néanmoins l'attention des auteurs sur le fait qu'au point c), sous-point ii), le libellé fait référence au paragraphe 10, alors que la version coordonnée y mentionne le paragraphe 8.

Point 2^o

Sans observation.

Points 3^o et 4^o

Il est proposé de remplacer les termes « les compétences théoriques, les compétences techniques et pratiques et les compétences sociales qui sont définies dans la description de poste » par les termes

« les compétences techniques et les compétences comportementales qui sont définies dans la description de fonction ». Concernant l'expression « compétences comportementales », le Conseil d'État note que, d'après le commentaire du point 3°, il s'agit en fait des compétences génériques regroupant les capacités à gérer l'information, ses tâches, ses collaborateurs, ses relations et son fonctionnement personnel. Si la documentation retenue pour l'évaluation de ces compétences utilise également le terme de compétences génériques, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'aligner la terminologie utilisée dans le libellé sous avis à celle retenue en pratique.

Point 5°

Même si le Conseil d'État n'est pas appelé à donner son avis sur le texte coordonné, il relève, à titre accessoire et en ce qui concerne le point 5°, lettres a) et b), des incohérences entre le texte de la loi en projet et le texte coordonné de la loi précitée du 16 avril 1979.

Points 6° et 7°

Sans observation.

Point 8°

Le point 8° vise à remplacer l'actuel article 31 qui concerne le congé pour travail à mi-temps, en abrogeant celui-ci et en insérant à l'endroit de cet article toutes les dispositions relatives aux possibilités de service à temps partiel à durée indéterminée ou à durée déterminée. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'incohérence déjà soulevée à l'endroit des considérations générales entre l'exposé des motifs et la disposition sous revue.

Au paragraphe 5 est utilisée l'expression « degré de la tâche » qui n'a pas été définie. Le Conseil d'État suggère d'insérer, à l'endroit du paragraphe 1^{er}, une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par « degré de la tâche », en y insérant *in fine* la phrase suivante :

« Ce pourcentage est désigné par les termes « degré de la tâche » dans la suite. »

Au paragraphe 8, l'alinéa 2 doit se lire comme suit : « Le service à temps partiel... », le terme « toutefois » étant à supprimer pour être superfluet.

Quant à la première phrase insérée au paragraphe 12 du nouvel article 31, le Conseil d'État estime que la disposition concernant la compétence pour accorder ou refuser la demande de service à temps partiel pourrait s'inspirer valablement de la disposition en vigueur qui prévoit que « La décision d'accorder un service à temps partiel appartient respectivement au ministre du ressort ou au ministre ayant l'administration gouvernementale dans ses attributions, sur avis du chef d'administration et de la représentation du personnel ou, à défaut, du délégué à l'égalité entre femmes et hommes¹. » Cette disposition a le mérite de ne pas imposer de procédure différente selon qu'il existe ou non une représentation du personnel et d'associer à la décision le chef d'administration entendu en son avis.

Points 9° à 10°

Sans observation.

Points 11° et 12°

Les auteurs proposent d'insérer, au point 11°, un nouveau chapitre 10^{bis} intitulé « Protection des données ». Selon l'exposé des motifs, ils tendent à mettre en œuvre les nouvelles règles relatives à la protection des données prévues par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Le règlement précité entrera en vigueur le 25 mai 2018.

Le Conseil d'État rappelle que le projet de loi portant création de la Commission nationale pour la protection des données et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 (doc. parl. n° 7184) a été déposé le 12 septembre 2017. Selon le Conseil d'État, il appartient au législateur de régler dans le cadre de cette dernière loi en projet la question de la portée du règlement européen précité de manière générale, et plus particulièrement à l'égard de la fonction publique. Il recommande par conséquent aux

¹ Art. 31-1 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

auteurs de supprimer les points 11° et 12°. L'article 35*bis* du statut général sera, le cas échéant, modifié pour tenir compte des dispositions de la loi à intervenir (doc. parl. n° 7184).

Point 13°

Sans observation.

Article II

Cet article regroupe les adaptations à apporter à la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Il faut supprimer les termes « au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats », étant donné que l'expression « pour raisons familiales » vise toutes les situations possibles sans distinguer entre mariage et partenariat.

Points 3° à 6°

Sans observation.

Point 7°

Le point 7° tend à modifier l'article 73 de la loi précitée du 3 août 1998. Au point a) il est prévu d'insérer *in fine* de l'alinéa 1^{er} de l'actuel article 73 la phrase suivante :

« Le fonctionnaire qui peut prétendre à sa pension de vieillesse anticipée ou à la retraite progressive est exclu du bénéfice du service à temps partiel pour raisons de santé. »

Comme le dernier alinéa de l'article 73 dispose que le fonctionnaire bénéficiant d'un temps partiel pour raisons de santé et qui peut faire valoir ses droits à une pension de vieillesse ou à une pension de vieillesse anticipée, est démissionné d'office sans intervention de la commission, le Conseil d'État entend que les auteurs introduisent la modification proposée dans le but de ne pas admettre au bénéfice d'un temps partiel pour raisons de santé des fonctionnaires qui n'ont pas encore demandé leur pension de vieillesse ou leur pension de vieillesse anticipée, mais qui seraient déjà éligibles pour en bénéficier. Une référence à un éventuel accès à la retraite progressive est superfétatoire, dans la mesure où un fonctionnaire doit d'abord être éligible à la pension de vieillesse ou à la pension de vieillesse anticipée, avant de pouvoir bénéficier des dispositions de la retraite progressive. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de libeller comme suit le point a) du point 7° sous avis :

« a) La dernière phrase de l'alinéa 1^{er} est complétée comme suit : « ... si le fonctionnaire ne remplit pas encore les conditions pour être admis à la pension de vieillesse ou à la pension de vieillesse anticipée. S'il remplit ces conditions, il est procédé comme à l'alinéa 8. »

Points 8° et 9°

Sans observation.

Article III

Cet article vise à modifier l'article 2 de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article IV

Cet article vise à modifier l'article 30, paragraphe 2, de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article V

Cet article vise à modifier l'article 9, paragraphe 2, de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise, et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article VI

Cet article regroupe les adaptations à apporter à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Point 1°

Sans observation.

Point 2°

Sans observation.

Points 3° à 6°

Sans observation.

Point 7°

La modification proposée tend à permettre à l'Administration du personnel de l'État de bénéficier, à sa demande, des données nécessaires pour la gestion de l'allocation de famille par le biais d'un échange informatique, et ceci de la part du Centre commun de la sécurité sociale et de la Caisse pour l'avenir des enfants. Il ne s'agit donc pas d'un accès généralisé aux données contenues dans les fichiers du Centre commun et de la Caisse pour l'avenir des enfants, mais uniquement d'un échange informatique limité aux données nécessaires pour la gestion de l'allocation de famille.

Néanmoins, étant donné que la communication de données informatiques à des tiers peut constituer une ingérence dans la vie privée et, partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle, il faut que le cadre légal contienne encore des dispositions pour garantir la sécurité de la transmission des données. À cet effet, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, à voir insérer dans le libellé de l'article sous avis des dispositions analogues à celles contenues à l'article 138 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Le libellé sous avis devra dès lors se lire comme suit :

« L'administration du personnel de l'État a droit, sur sa demande, aux données nécessaires pour la gestion de l'allocation de famille gérées par le Centre commun de la sécurité sociale et la Caisse pour l'avenir des enfants. Le système informatique par lequel sont transmises les données visées doit être aménagé de sorte que les informations relatives à la personne ayant procédé à la transmission, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation peuvent être retracés. »

Points 8° et 9°

À l'endroit du point 8°, il est superfétatoire de préciser qu'aucune allocation n'est due pendant le congé de récréation du fonctionnaire. La phrase subséquente devrait alors commencer par « Il n'est pas versé... ».

Point 10°

Selon la lecture du Conseil d'État, la prime d'astreinte visée subit une hausse de 1200 %, étant donné que les primes horaires en vigueur sont multipliées par douze et que les autres termes de la disposition restent inchangés.

Points 9° à 12°

Sans observation.

Point 13°

Le Conseil d'État demande de supprimer le bout de phrase « dont le remboursement est obligatoire » *in fine* de la deuxième phrase qu'il est proposé d'insérer à l'alinéa 4 de l'article 32 par le point b) i) du point 13° sous avis. En effet, prévoir dans un texte de loi qu'une somme touchée indûment et même sur fausse déclaration est obligatoirement remboursable, après avoir mentionné que le fonctionnaire s'expose à des sanctions, pourrait laisser sous-entendre que le remboursement se substituerait éventuellement à la sanction.

Points 14° à 21°

Sans observation.

Article VII

Cet article regroupe les adaptations à apporter à la loi modifiée du 25 mars instituant un régime spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Points 1° à 8°

Sans observation.

Point 9°

Pour ce qui est du point 9° a), le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article II, point 7°, et demande de prendre en considération les modifications y suggérées, lesquelles s'appliquent de façon analogue à la disposition sous revue.

Points 10° à 12°

Sans observation.

Article VIII

Cet article vise à modifier l'article 15 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien.

Même si le Conseil d'État n'est pas appelé à se prononcer sur le texte coordonné, il tient cependant à relever que celui-ci ne tient pas compte des modifications proposées par l'article sous examen.

Article IX

Cet article regroupe les adaptations à apporter à la loi modifiée du 25 mars déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article X

Sans observation.

Article XI

Le paragraphe 1^{er} prévoit que les expéditionnaires informaticiens peuvent bénéficier des dispositions de l'article 54 de la loi modifiée du 25 mars fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, sans que la limite des 20% de l'effectif y prévue ne doive être respectée.

Ainsi, cette disposition place les fonctionnaires expéditionnaires informaticiens dans un régime particulier, plus avantageux par rapport à d'autres expéditionnaires, dans la mesure où elle introduit pour cette catégorie d'agents la possibilité de bénéficier pendant deux ans du mécanisme temporaire de changement de groupe de traitement, sans que le plafond de 20% de l'effectif ne soit nécessairement respecté, alors que d'autres catégories d'expéditionnaires ne peuvent pas bénéficier de cette dérogation.

Toute dérogation au droit commun qui induit une différence de traitement de situations, par ailleurs comparables, doit être justifiée et proportionnée à son but. Dans la mesure où ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne permettent d'apprécier la justification et le caractère proportionné de la dérogation prévue, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à une éventuelle dispense du second vote constitutionnel pour non-respect des dispositions de l'article 10*bis* de la Constitution.

Article XII

Afin d'éviter toute équivoque, il faut remplacer l'expression, « s'entendre comme », par celle de « est remplacé par ».

Article XIII

Sans observation.

Article XIV

Sans observation, sauf en ce qui concerne l'entrée en vigueur différée au 25 mai 2018 des dispositions du point 11° de l'article I^{er}, prévue au dernier alinéa de l'article XIV, qui est à omettre si le législateur entend suivre la recommandation du Conseil d'État de supprimer lesdits points 11° et 12°. À titre subsidiaire, le Conseil d'État donne à considérer que l'entrée en vigueur doit être la même pour les points 11° et 12°. Le cas échéant, les auteurs devront insérer également le point 12° à l'alinéa précité.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Observation générale

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

À plusieurs endroits du projet de loi sous avis, les auteurs renvoient au « paragraphe précédent ». Il est néanmoins indiqué de renvoyer explicitement au numéro du paragraphe dont il s'agit, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut, en effet, avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe ou alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1^{er} ».

Intitulé

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...).

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article I^{er}

Au point 3°, il faut écrire « Le plan de travail individuel se dégage d'une ou de plusieurs... »

Au point 7°, lettre c), sous i), il est indiqué d'écrire « À l'alinéa 2, première phrase, les termes [...] ».

Au point 8°, il y a lieu d'insérer des guillemets fermants à la fin de l'article 31 qu'il s'agit de remplacer.

Au point 11° (nouvel Art. 35.-3., point 6°), il convient d'écrire « quarante ans » et non pas « 40 ans », les nombres s'écrivant en principe en toutes lettres. Il convient encore d'écrire « , d'une part, » et « , d'autre part, ».

Article II

Au point 2°, il est stylistiquement incorrect d'écrire « ensemble avec ». Il suffit d'écrire soit « ensemble », soit « avec ».

Article VI

Au point 2°, il est stylistiquement incorrect d'écrire « ensemble avec ». Il suffit d'écrire soit « ensemble », soit « avec ».

Au point 7°, lettre b), il faut écrire « Il est ajouté [...] ».

Au point 8°, paragraphe 2, dernier alinéa, il convient d'écrire « douze journées » et non pas « 12 journées », les nombres s'écrivant en principe en toutes lettres.

Au point 15°, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient d'ajouter le verbe « être » avant l'expression « réduite comme suit ».

Au point 15°, paragraphe 8, dernier alinéa, il suffit de commencer la phrase par « Les dispositions du paragraphe ... », le terme « toutefois » étant superfétatoire.

Au point 16°, il est stylistiquement plus correct de remplacer l'expression « est censé remplir toute les conditions » par celle de « doit remplir toutes les conditions ».

Article VII

Au point 1°, il convient d'écrire « l'échéance est » et non « l'échéance et ». La même observation vaut pour le point 2°.

Au point 5°, la phrase est à terminer par un point final.

Au point 7°, il est stylistiquement incorrect d'écrire « ensemble avec ». Il suffit d'écrire soit « ensemble », soit « avec ».

Article VIII

Au point 2°, il convient d'écrire « les fonctionnaires doivent remplir toutes les conditions » et non « sont censés remplir toutes les conditions ».

Article IX

Au point 2°, alinéa 2, il suffit de commencer la phrase par « L'employé bénéficiaire... », le terme « toutefois » étant superfétatoire.

Article XIII

L'article sous avis comprend dans son alinéa 1^{er} une disposition abrogatoire. À ce sujet, le Conseil d'État signale aux auteurs que les dispositions abrogatoires suivent les dispositions modificatives et précèdent les dispositions transitoires. L'alinéa précité est à reprendre en tant qu'article X et les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

L'alinéa 2 de l'article sous avis comprend une disposition modificative à laquelle est rattachée une condition. Ce procédé est à écarter, étant donné qu'une modification formelle doit être formulée de manière claire et précise, et ne saurait dépendre d'une condition quelconque. S'y ajoute que les références sont dynamiques, rendant l'alinéa 2 superfétatoire. Partant, le Conseil d'État demande la suppression de l'alinéa 2.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 21 novembre 2017.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES