

N° 4891⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**TITRE A. Modifiant et complétant**

- I) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
- II) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- III) la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat
- IV) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat
- V) 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
- VI) la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail
- VII) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration

TITRE B. Déterminant les conditions et modalités de nomination et de désignation de certains fonctionnaires occupant des postes à responsabilité particulière**TITRE C. Portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire****TITRE D. Dispositions abrogatoire et transitoire****TITRE E. Entrée en vigueur**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(4.4.2003)

Par dépêche du 14 février 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une deuxième série d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi repris sous rubrique.

Le texte des amendements élaborés par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire, d'une prise de position du Gouvernement par rapport à l'avis du Conseil d'Etat du 20 décembre 2002, d'une version coordonnée du projet de loi ainsi que d'une copie d'une note à l'attention des membres du Gouvernement sur la détermination des postes à responsabilité particulière. Au dire de la lettre de saisine, le dossier explique et retient la position du Gouvernement, surtout par rapport aux différentes oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat ainsi que sur quelques traits saillants de la réforme tels que le régime disciplinaire, les postes à responsabilité particulière, le contrat de travail et le bénévolat.

Par dépêche du 6 mars 2003, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics concernant la deuxième série d'amendements gouvernementaux a été transmis au Conseil d'Etat.

Par dépêche du 12 mars 2003, le Conseil d'Etat a encore été saisi du problème concernant le décalage de l'article 100 de la loi électorale de 1924, qui est devenu l'article 129 dans la loi électorale du 18 février 2003.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat note que le texte du projet gouvernemental, après la deuxième série d'amendements, abandonne l'idée de l'introduction du régime du „bénévolat“, comme il l'avait suggéré pour sa part dans son avis du 20 décembre 2002.

Quant au régime disciplinaire, le Gouvernement maintient les orientations de fond exposées déjà dans le texte du projet de loi initial; le Conseil d'Etat s'abstiendra de revenir une nouvelle fois à la matière, sa position étant exposée en détail dans son avis du 20 décembre 2002. Il appartient maintenant au législateur de prendre sa décision.

Le Conseil d'Etat n'entend pas revenir sur les différents éléments du projet qui ont fait l'objet de son premier avis; il se dispensera d'examiner les amendements qui reprennent tel quel le texte qu'il a proposé. Il se limitera donc à analyser les amendements qui lui sont soumis et qui apportent un élément nouveau dans la procédure législative.

Toutefois, il tient à signaler qu'il ne saurait approuver un texte qui ne répond ni par son intitulé, ni par sa structure aux règles élémentaires de la légistique formelle.

*

AMENDEMENTS A L'ENDROIT DU TITRE A

Amendements relatifs à l'article I

Au *point 2*, l'amendement à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1er, alinéa 1, g) de la loi modifiée du 16 avril 1979 reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat concernant l'âge limite pour l'admission au stage en supprimant toutefois le bout de phrase „sauf dérogation à prévoir par loi spéciale“. Si ce bout de phrase peut paraître superfétatoire, alors qu'une loi spéciale déroge à la loi générale, son maintien se justifie dans la mesure où certaines lois antérieures ont prévu des dérogations, qui risquent d'être mises en échec par la loi postérieure.

L'amendement faisant l'objet du *point 7*, qui se limite à redresser un oubli dans le texte gouvernemental, ne tient pas compte des critiques formulées à l'endroit de la disposition réglant les exclusions du droit au congé de travail à mi-temps formulées par la chambre professionnelle et le Conseil d'Etat.

Au *point 12* des amendements, l'élimination du „bénévolat“ au *point 27* de l'article I rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

Les autres points des amendements ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat aimerait pour le surplus relever que dans le texte coordonné du projet, il y a lieu au *point 12* de l'article I d'omettre dans le mot „prévu“ la lettre „e“ figurant encore entre parenthèses, probablement suite à un oubli.

Amendements relatifs à l'article II

Le Conseil d'Etat ignore les raisons qui ont poussé le Gouvernement à reproduire sous le *point 2* un texte qui ne tient aucunement compte des observations d'ordre formel faites à son endroit par le Conseil d'Etat.

Amendement relatif à l'article III

Sans observation.

Amendements relatifs à l'article IV

La modification envisagée par le *point 2* ne donne pas lieu à observation. Toutefois, la suppression du terme „définitive“ à l'endroit de l'article 3, paragraphe I, *point 6* de la loi modifiée du 26 mai 1954

réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ne résout pas le problème soulevé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le paragraphe II du même article. A ce propos, „le Gouvernement invite la Haute Corporation de bien vouloir reconsidérer son opposition formelle sur ce point“. Après réexamen, le Conseil d'Etat maintient, pour les raisons indiquées dans son avis du 20 décembre 2002, son opposition formelle à l'égard du texte lui soumis. Toutefois, il prend note qu'il n'y a pas de la part des auteurs l'intention de porter atteinte à des droits acquis en vertu d'une décision coulée en force de chose jugée, mais qu'il s'agit d'une approche malencontreuse en matière d'application de la loi dans le temps.

D'après la loi actuelle, le fonctionnaire mis à la retraite pour disqualification morale ou inaptitude professionnelle reçoit immédiatement une pension réduite. D'après le projet sous revue, ce fonctionnaire ne touche plus immédiatement sa pension, mais a droit à une pension différée, non réduite.

Le souci des auteurs du projet est donc d'éviter que des fonctionnaires ayant touché sous l'empire de la loi ancienne une pension réduite puissent se prévaloir sous l'empire de la loi nouvelle d'une pension non réduite.

Il pourrait paraître normal que la loi nouvelle ne s'applique qu'aux décisions à intervenir après son entrée en vigueur, les situations nées sous la loi ancienne restant régies par celle-ci. Toutefois, la loi de 1954 a une approche différente et précise les dispositions qui ne s'appliquent pas aux pensions échues antérieurement à une modification législative.

Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de libeller le paragraphe II comme suit:

„II. Les droits à pension du fonctionnaire, qui compte au moins quinze années de service, mis à la retraite d'office conformément à l'article 2.III.2. avant l'entrée en vigueur de la loi du ... modifiant et complétant entre autres la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, restent régis par les dispositions applicables au moment de la mise à la retraite.“

Amendements relatifs à l'article V

Sans observation.

Amendement relatif à l'article VI

La suppression pure et simple des dispositions relatives au contrat à durée indéterminée laisse évidemment ouverte la question du remplacement des absences de longue durée d'agents publics.

Amendements relatifs aux articles VII et VIII

Sans observation.

*

AMENDEMENTS A L'ENDROIT DU TITRE B

Le Conseil d'Etat prend acte que malgré les fortes réserves qu'il a exprimées et l'opposition réitérée de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à ce sujet, le Gouvernement, pour des raisons qui sont les siennes, entend maintenir son projet de limiter la durée de nomination à certaines fonctions à responsabilité particulière. Le caractère approximatif du dispositif initialement prévu avait amené le Conseil d'Etat à formuler, à l'endroit de certaines dispositions, des oppositions formelles, auxquelles entend répondre la deuxième série d'amendements gouvernementaux.

Si le Gouvernement se propose de poursuivre son dessein, deux questions doivent trouver une solution satisfaisante:

- la désignation des postes qui sont visés par la mesure envisagée;
- la condition des agents qui ne sont pas renouvelés dans leurs fonctions.

A la demande du Conseil d'Etat, le paragraphe 3 nouveau entend apporter des précisions supplémentaires en ce qui concerne les postes visés. Cette disposition limite le champ d'application à la haute administration. Le terme „poste à responsabilité particulière“ utilisé prête lui-même à confusion dans la mesure où il est d'ores et déjà utilisé à d'autres fins par le droit de la fonction publique dans le cadre de l'accès à un grade de substitution (article 22, section VII de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat) dans les différentes carrières de l'Etat. Or, manifestement les dispositions sous revue ne peuvent avoir le même champ d'application personnel que l'article 22, section VII de la loi modifiée du 22 juin 1963. Le désarroi qu'éprouvent les auteurs de la

mesure envisagée pour en définir le champ d'application personnel rend patent l'absence de cohérence qui caractérise l'organisation de l'administration centrale, telle qu'elle se traduit à travers la loi sur les traitements et les lois organiques des différentes administrations. Normalement il devrait exister une adéquation entre l'emploi et le grade. D'après la définition communément admise, le grade est le titre situant le fonctionnaire dans la hiérarchie administrative lui donnant vocation à occuper un emploi déterminé. Or, ce précepte n'est respecté d'une manière générale que pour les directeurs et les directeurs adjoints des administrations publiques et des établissements scolaires. Il est encore observé de manière différente dans le cadre des lois organiques de certaines administrations pour les responsables de différentes subdivisions. Cependant l'on constate que dans l'administration gouvernementale et dans différents autres administrations et établissements publics, il n'y a pas de corrélation entre le grade et l'emploi. De l'avis du Conseil d'Etat, c'est à tort que le projet n'opère pas de distinction entre la nomination à une fonction, qui relève du Grand-Duc, et une affectation à un emploi que le fonctionnaire a vocation à occuper, qui d'après l'article 6, paragraphe 2, du statut général est opérée par le chef d'administration dont relève le fonctionnaire dans l'intérêt du service ou à la demande du fonctionnaire. Si le ministre appelle un fonctionnaire de son département à assurer la coordination générale du département ou la direction d'un service de ce département ou le démet de telles attributions, il s'agit d'un changement d'affectation qui d'après le statut général peut être opéré d'office. Ce changement d'affectation ne comporte pas de modification du grade du fonctionnaire.

Compte tenu des incohérences signalées, le texte proposé à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 1er du titre B du projet n'est pas susceptible de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Il en est de même des paragraphes 6 et 7 de l'article 3.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat doit encore signaler, en ce qui concerne les fonctions dirigeantes des établissements publics, que certaines lois organiques instituant des établissements publics prévoient d'autres durées pour la nomination de sorte qu'un risque de conflit entre deux dispositions légales se pose.

En ce qui concerne les amendements apportés à l'endroit de l'article 3, paragraphe 5 et de l'article 4, le Conseil d'Etat prend acte de l'abrogation du supplément personnel prévu en faveur du fonctionnaire non renouvelé dans ses fonctions.

*

AMENDEMENTS A L'ENDROIT DU TITRE D

En ce qui concerne l'article 5, il conviendrait de préciser que le paragraphe 3, alinéa 2 visé est celui de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

*

AMENDEMENTS A L'ENDROIT DU TITRE E

Sans observation.

*

En ce qui concerne les modifications proposées dans la dépêche précitée du 12 mars 2003 par suite de la modification de la loi électorale, le Conseil d'Etat est d'avis qu'elles sont superfétatoires alors qu'il ressort clairement de la loi du 18 février 2003 que l'ancien article 100 de la loi électorale est devenu l'article 129 de la loi nouvelle. Dès lors, toute référence à l'article 100 de l'ancienne loi a été implicitement remplacée par celle à l'article 129 de la nouvelle loi.

Il est dès lors inopportun de compléter la loi électorale elle-même par la disposition proposée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 avril 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président ff.,
Pierre MORES
Vice-Président