

N° 7809³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant :
- 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;
 - 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
 - 3) 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;
 - 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat;
 - 5) 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 ;
 - 6) 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 ;
- et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ;
- 2° 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 ; et
- 3° 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

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

(17.11.2021)

La Commission se compose de: M. Gusty GRAAS, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Carlo BACK, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Yves CRUCHTEN, Mme Stéphanie EMPAIN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Aly KAES, M. Fred KEUP, M. Claude LAMBERTY, Mme Octavie MODERT, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargi a été déposé à la Chambre des Députés le 23 avril 2021 par le Ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a présenté un avis daté du 7 juin 2021.

Le texte du projet de loi a été présenté en commission le 7 octobre 2021.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 12 octobre 2021.

Monsieur Gusty Graas a été nommé rapporteur le 27 octobre 2021.

L'avis précité du Conseil d'Etat a été analysé en date du 27 octobre 2021.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 17 novembre 2021.

*

II. OBJET

Dans un effort de contrer le nombre croissant d'affaires disciplinaires complexes et consommatrices en ressources dû aux stratégies de défense des agents soupçonnés d'avoir commis des fautes disciplinaires, ainsi que pour éviter des pics d'activité liés à la concomitance d'un nombre considérable de dossiers, le texte sous projet vise à adapter le cadre du commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire. En outre, le projet de loi apporte quelques corrections ponctuelles à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et à 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.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

Depuis la création du commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (ci-après « CGID ») en 2003, le commissaire de ce-dernier a vu une extension de ses compétences, et le CGID fût renforcé par deux postes de commissaire du Gouvernement adjoint. Nonobstant les ressources additionnelles assignées au CGID, le nombre d'affaires à traiter est en croissance permanente et le traitement des dossiers devient de plus en plus complexe et chronophage. Malgré les efforts faits dans le passé pour réduire la durée de traitement, il reste chaque année un nombre irréductible de dossiers qui, quoique peu nombreux, s'avèrent de plus en plus complexes à traiter.

Conformément à l'exposé des motifs, l'adoption d'une peine réduite en raison du dépassement du délai de traitement raisonnable risque à terme de décrédibiliser la détermination de l'État de sanctionner de tels écarts disciplinaires. En outre, les commissaires auraient été dans le passé confrontés à des situations critiques lors des auditions, et qu'il serait plus facile à gérer à deux commissaires. Or, le texte sous projet vise à créer un poste supplémentaire de commissaire du Gouvernement adjoint aux fins de simplifier la mission des commissaires, et contenir les délais de l'instruction disciplinaire dans des limites raisonnables. Dans ce contexte, le projet de loi vise également à attribuer au CGID son propre cadre du personnel pour éviter de généralement devoir faire recours au détachement temporaire.

Finalement, le projet de loi vise à apporter quelques corrections à la loi sur les traitements et la loi sur les pensions des fonctionnaires de l'État.

Les mesures en cause trouvent leur source dans

– la loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant :

- 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;
- 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ;

- 3) 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'État ;
 - 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ;
 - 5) 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 ;
 - 6) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration ;
- et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ;
- la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; et
 - la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension 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.

Le présent projet de loi prévoit des adaptations en ce qui concerne :

- la création d'un poste supplémentaire de commissaire du Gouvernement adjoint auprès du CGID ;
- l'attribution d'un cadre du personnel au commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ;
- le redressement de certaines contradictions et erreurs dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; et
- l'adaptation de la terminologie dans la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour certains fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS

Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 7 juin 2021

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, ci-après « CHFEP », a émis son avis le 7 juin 2021.

En concordance avec les préoccupations des auteurs du texte sous projet, la CHFEP regrette fortement l'évolution inquiétante dans le domaine disciplinaire et se rallie à l'affirmation selon laquelle « l'État ne peut pas se permettre de ne pas donner un traitement adéquat à ces affaires ». Ainsi, la CHFEP marque son accord avec la proposition de créer un nouveau poste de commissaire du gouvernement adjoint chargé de l'instruction disciplinaire.

Cependant, la CHFEP s'interroge quelle disposition interdit l'enregistrement des auditions au cours d'une instruction disciplinaire dans la fonction publique. Suivant la CHFEP, les propos tenus dans ce contexte ne sont pas à considérer comme « des paroles prononcées en privé » conformément à la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée. Pour la CHFEP, s'il est de la volonté du gouvernement de prohiber des enregistrements, il faut une disposition légale qui le prévoit explicitement et les dispositions relatives à toutes les procédures disciplinaires dans la fonction publique devraient être complétées en ce sens.

La CHFEP approuve que le texte sous projet prévoit de doter le CGID de son propre cadre du personnel. Néanmoins, elle remarque l'absence d'une disposition prévoyant la reprise dans le nouveau cadre du personnel des agents actuellement détachés au CGID. Dans un souci de déterminer les conditions et modalités de la reprise du personnel, et afin d'assurer que les attentes de carrière des agents concernés soient maintenues, la CHFEP estime qu'il faudrait impérativement compléter le projet de loi par une disposition respectueuse.

Enfin, la CHFEP relève le fait que le statut juridique du CGID n'est pas expressément déterminé et que plusieurs qualifications et terminologies sont utilisées pour se référer à ce dernier.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 octobre 2021.

La Haute Corporation fait l'observation au niveau des considérations générales, que le CGID se voit en effet dans l'impossibilité de procéder au traitement des dossiers complexes dans les délais raisonnables. Cependant, pour le Conseil d'État, le problème semble plutôt résider dans la complexité d'un nombre réduit d'affaires et dans les manœuvres dilatoires utilisés qui font que certaines affaires sont particulièrement consommatrices de ressources humaines. Ainsi, le Conseil d'État n'est pas convaincu que la solution préconisée par les auteurs soit vraiment de nature à résoudre le problème. Selon la Haute Corporation, le texte du projet sous référence n'explique pas comment l'augmentation du nombre de commissaires adjoints permettra de contrer les manœuvres dilatoires. Par conséquent, le risque serait que la solution aboutisse à une augmentation des ressources humaines investies dans les affaires complexes, sans pour autant vraiment aboutir à une accélération des procédures.

Pour le Conseil d'État, il serait de mise de réfléchir aux procédures qui sont appliquées en vue de leur optimisation.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Dans son avis du 12 octobre 2021, le Conseil d'Etat a noté l'absence d'un deux-points après le terme « modifiant ».

La Commission a retenu ce commentaire du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

L'article remplace le paragraphe 3 de l'article VII de la loi précitée du 19 mai 2003, ainsi visant une augmentation du nombre de postes de commissaire du Gouvernement adjoint de deux à trois et de doter le Commissariat du Gouvernement d'un cadre du personnel propre composé de fonctionnaires et, en cas de besoin, de fonctionnaires stagiaires, d'employés de l'Etat et de salariés de l'Etat.

L'augmentation du nombre de postes de commissaire du Gouvernement adjoint visée est la première augmentation de ce nombre depuis 2008.

A travers l'ajout d'une formulation désormais usuelle, le commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire disposera d'un cadre du personnel propre et ne dépendra plus d'agents détachés à partir d'autres administrations.

Dans son avis du 12 octobre 2021, le Conseil d'Etat note que le présent projet de loi augmente uniquement l'effectif légal alors que la création proprement dite sera réalisée ensuite par imputation sur le *numerus clausus* annuel fixé par la loi budgétaire.

En l'absence d'une quelconque proposition d'adapter le texte initial, la Commission a décidé de retenir le texte proposé par le Gouvernement.

Article 2

Cet article vise à rectifier des changements faits par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le point 1^o vise à réintroduire, à l'article 16, paragraphe 4, alinéa 2, 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, la majoration d'échelon de 15 points pour les fonctions d'adjudant de la musique militaire, d'adjudant-chef de la musique militaire et d'adjudant-major de la musique militaire.

Le point 2° vise à rectifier une incohérence entre l'article 23 de la loi du 25 mars 2015 précitée, et l'article 57 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. A ce titre, la disposition à l'article 23, alinéa 2, de la loi précitée du 25 mars 2015 disposant qu'une prime de formation de 20 points indiciaires allouée à certains fonctionnaires de la rubrique « Armée, Police, et Inspection Générale de la Police », est supprimée.

Le Conseil d'Etat note, dans son avis du 12 octobre 2021, que le mot « point » est à remplacer par le mot « lettre » alors que la subdivision à laquelle il est fait référence utilise des lettres (a), b), c), ...).

La Commission décide d'adopter cette observation d'ordre légistique.

Article 3

Cet article vise à adapter la terminologie utilisée à l'article 57, point 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, à celle introduite par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de commentaire particulier par rapport à cet article, de sorte que la Commission a retenu le texte initial proposé par le Gouvernement.

Article 4

L'article 4 a comme objectif de rectifier les erreurs corrigées aux articles 2 et 3 du présent projet de loi avec effet rétroactif au 1^{er} août 2018.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis d'observation particulière quant au fond de cet article, propose néanmoins de reformuler l'article dans une observation d'ordre légistique pour prendre en compte la prise d'effet rétroactive des dispositions visées par cet article.

La Commission a décidé d'adopter la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant modification :

1° de la loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant

- 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
- 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 3) 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
- 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,
- 5) 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 ;
- 6) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration ;

et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ;

2° 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 ; et

3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spéciale transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

Art. 1^{er}. A l'article VII de la loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ; 3) 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 ; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 5) 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 ; 6) 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 ; et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« 3. Le cadre du personnel du commissariat comprend un commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, trois commissaires du Gouvernement adjoints chargés de l'instruction disciplinaire et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'Etat suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires. »

Art. 2. La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :

1° A l'article 16, paragraphe 4, alinéa 2, il est ajouté une lettre c) libellée comme suit, le point final à la lettre b) étant remplacé par un point-virgule :

« c) d'adjudant de la musique militaire, d'adjudant-chef de la musique militaire et d'adjudant-major de la musique militaire. »

2° A l'article 23, paragraphe 2, les termes « non pensionnable » sont supprimés.

Art. 3. A l'article 57, point 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, les termes « catégorie D, groupe de traitement D1 » sont remplacés par les termes « catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 ».

Art. 4. Les articles 2 et 3 produisent leurs effets au 1^{er} août 2018.

Luxembourg, le 17 novembre 2021

Le Président-Rapporteur,
Gusty GRAAS

