

Projet de loi

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
 - 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État,**
- en vue de la mise en œuvre des points 3, 4 et 11, de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022**
-

Avis complémentaire du Conseil d'État

(14 juillet 2023)

Par dépêche du 6 juillet 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la fonction publique lors de sa réunion du 5 juillet 2023.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements et du texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

Considérations générales

Le Conseil d'État constate que la Commission de la fonction publique, ci-après la « Commission », a modifié le texte du projet de loi initial afin de tenir compte des critiques que le Conseil d'État avait formulées à l'endroit de la réorganisation du dispositif des postes à responsabilités particulières et des majorations d'échelon versées aux agents qui occupent les postes en question.

Il note encore que la Commission a suivi le Conseil d'État dans sa proposition d'omettre l'ensemble des modifications qui anticipent les dispositions du projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, projet de loi qui à l'heure actuelle se trouve encore en cours de procédure législative.

Examen des amendements

Amendement 1

Le Conseil d'État note que la Commission renonce, à travers l'amendement sous examen, au changement d'approche prévu dans le projet de loi initial qui consistait à découpler le nombre des majorations d'échelon de celui des postes à responsabilités particulières proprement dits.

Les modifications opérées moyennant l'amendement sous rubrique entendent tenir compte de l'opposition formelle mise en avant par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1^o, lettres a) à c), du projet de loi initial et visent à maintenir le système actuellement en vigueur selon lequel les majorations d'échelon sont rattachées aux postes à responsabilités particulières, le champ d'application du dispositif étant limité à travers un pourcentage représentant le nombre de postes à responsabilités particulières, et non pas le nombre de majorations d'échelon comme prévu dans le projet de loi initial, exprimé en fonction des effectifs de la carrière visée.

Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis du 27 juin 2023, il avait noté que le dispositif proposé aurait pour effet de compléter le système actuel par une nouvelle étape à l'occasion de laquelle le chef d'administration serait amené, au cas où le plafond fixé pour les majorations d'échelon pouvant être attribuées serait atteint, à opérer un choix quant à l'attribution d'une majoration d'échelon aux agents occupant des postes à responsabilités particulières. Cette façon de procéder était de nature à créer une situation d'inégalité entre d'une part les agents qui occuperaient des postes à responsabilités particulières et qui se verraient attribuer la majoration d'échelon y relative et d'autre part ceux qui seraient également appelés à occuper un tel poste, mais qui ne bénéficieraient pas de la compensation financière que représente la majoration d'échelon, et cela en raison des règles de calcul qui découlent de la fixation d'un pourcentage maximum des majorations pouvant être attribuées.

Comme, suite aux amendements proposés, le dispositif relatif aux majorations d'échelon continuera à s'appliquer, dans sa substance, conformément aux dispositions actuellement en vigueur et s'articulera autour de deux étapes, la première consistant dans la définition des postes à responsabilités particulières dans l'organigramme de l'administration qui est approuvé par le ministre du ressort et la seconde dans la désignation des agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières renseignés dans l'organigramme, les agents en question bénéficiant ensuite d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières, le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Au vu de la suppression des dispositions qui portaient atteinte au principe de l'égalité devant la loi, l'opposition formelle mise en avant par le Conseil d'État à l'endroit des dispositions figurant sous l'article 1^{er}, point 1^o, lettres a) à c), du projet de loi initial n'a dès lors plus lieu d'être.

Le Conseil d'État rappelle ensuite qu'il avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que le dispositif actuellement en vigueur pour les fonctionnaires relevant d'un sous-groupe de traitement autre que celui à attributions particulières des rubriques « Administration générale », « Armée, Police et Inspection générale de la Police » et « Douanes » présentait des déficiences en ce qu'il encadrait de façon insuffisante les pouvoirs que le chef d'administration et le ministre exerçaient, à des degrés divers, en relation avec le processus qui aboutit à la désignation des fonctionnaires bénéficiaires d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières en passant par l'affectation des fonctionnaires concernés à des postes à responsabilités particulières. Il avait demandé aux auteurs du projet de loi d'encadrer par des critères précis le pouvoir conféré à l'autorité administrative à ce niveau, la simple référence aux résultats de l'appréciation

des compétences professionnelles et personnelles figurant dans les textes actuels lui semblant insuffisante.

En guise de réponse aux critiques formulées par le Conseil d'État, la Commission propose de supprimer, à plusieurs endroits de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015, la prise en compte, dans le cadre de la désignation par le ministre des agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières renseignés dans l'organigramme, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles.

Le Conseil d'État relève d'emblée qu'une telle suppression n'est pas de nature à répondre aux critiques qu'il avait formulées à l'endroit de ce dispositif. Il avait en effet souligné que le dispositif en question relevait d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution en ce qu'il prévoit des dépenses pour plus d'un exercice ainsi que de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui prévoit que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi » et que dans de telles matières, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions.

Dans ce contexte, il avait constaté que la référence tout à fait générale aux « résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles » n'était pas suffisante pour constituer un encadrement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative répondant aux critères de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Il est dès lors évident que la suppression pure et simple de la référence susvisée n'est pas de nature à apporter une solution au problème soulevé par le Conseil d'État, mais qu'au contraire, vu qu'elle n'est pas adossée à une solution répondant à ses observations, elle aggrave le problème. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux modifications proposées aux points i et ii) de la lettre a), au point i) de la lettre b) ainsi qu'au point i) de la lettre c) du point 1^o pour ne pas répondre au prescrit constitutionnel découlant des articles 117, paragraphe 4, et 50, paragraphe 3, de la Constitution.

Le Conseil d'État rappelle, tout en notant les engagements pris par le gouvernement dans l'accord salarial quant à la suppression du système d'appréciation, qu'il avait, dans son avis précité du 27 juin 2023, esquissé une ébauche de solution en demandant aux auteurs d'encadrer par des critères précis le pouvoir conféré à l'autorité administrative en s'inspirant du dispositif tel qu'il s'applique actuellement aux magistrats.

Le Conseil d'État pourrait ainsi marquer son accord avec un dispositif qui s'alignerait sur le dispositif proposé à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1^o, lettre e) du projet de loi amendé et qui remplacerait le paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2 de l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État comme suit :

« Les fonctionnaires relevant [...] titulaires d'un poste à responsabilités particulières défini dans l'organigramme de l'administration et approuvé comme tel par le ministre du ressort, peuvent bénéficier d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières. Le ministre du ressort désigne les fonctionnaires occupant ce poste à responsabilités particulières en tenant compte, ~~s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles~~ de leur expérience

professionnelle ainsi que de leur mérite personnel qui comprend les éléments de compétences personnelles, d'assiduité et de qualité du travail.

Par compétences personnelles, il y a lieu d'entendre le comportement du fonctionnaire dans ses relations avec le public et avec les collègues de travail ainsi que son sens des responsabilités.

Par assiduité, il y a lieu d'entendre la promptitude avec laquelle le fonctionnaire s'acquitte des travaux qui lui sont confiés, sa ponctualité, son application ainsi que sa disponibilité à assumer des charges nouvelles.

Par qualité du travail, il y a lieu d'entendre les connaissances du fonctionnaire, son sens de l'organisation du travail, son esprit d'initiative et son rendement.

Le chef d'administration soumet au ministre du ressort son avis au sujet:

- a) des postes à responsabilités particulières de son administration;
- b) du nombre maximum des postes donnant droit à l'attribution de la majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières;
- c) des noms des fonctionnaires pouvant bénéficier des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières, en tenant compte, ~~s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles des fonctionnaires en question~~ de leur expérience professionnelle ainsi que de leur mérite personnel qui comprend les éléments de compétences personnelles, d'assiduité et de qualité du travail. »

De même, le Conseil d'État se déclare d'ores et déjà d'accord avec le remplacement de la dernière phrase du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015 par les dispositions suivantes :

« Le ministre du ressort désigne les fonctionnaires occupant ce poste à responsabilités particulières en tenant compte, ~~s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles~~ de leur expérience professionnelle ainsi que de leur mérite personnel qui comprend les éléments de compétences personnelles, d'assiduité et de qualité du travail.

Par compétences personnelles, il y a lieu d'entendre le comportement du fonctionnaire dans ses relations avec le public et avec les collègues de travail ainsi que son sens des responsabilités.

Par assiduité, il y a lieu d'entendre la promptitude avec laquelle le fonctionnaire s'acquitte des travaux qui lui sont confiés, sa ponctualité, son application ainsi que sa disponibilité à assumer des charges nouvelles.

Par qualité du travail, il y a lieu d'entendre les connaissances du fonctionnaire, son sens de l'organisation du travail, son esprit d'initiative et son rendement. »

Quant au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015, la dernière phrase est à remplacer comme suit :

« Le ministre du ressort désigne les fonctionnaires occupant un poste à responsabilités particulières défini dans l'organigramme de l'administration en tenant compte, ~~s'il y a~~

~~lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles de leur expérience professionnelle ainsi que de leur mérite personnel qui comprend les éléments de compétences personnelles, d'assiduité et de qualité du travail.~~

Par compétences personnelles, il y a lieu d'entendre le comportement du fonctionnaire dans ses relations avec le public et avec les collègues de travail ainsi que son sens des responsabilités.

Par assiduité, il y a lieu d'entendre la promptitude avec laquelle le fonctionnaire s'acquiesce des travaux qui lui sont confiés, sa ponctualité, son application ainsi que sa disponibilité à assumer des charges nouvelles.

Par qualité du travail, il y a lieu d'entendre les connaissances du fonctionnaire, son sens de l'organisation du travail, son esprit d'initiative et son rendement. »

En ce qui concerne la lettre e) du point 1° qui vise à remplacer le paragraphe 5 de l'article 16 précité comportant le dispositif relatif aux majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières propre à la magistrature, le Conseil d'État note que la Commission a, ici encore, renoncé aux modifications critiquées à l'endroit des lettres a) à c), en ce qui concerne l'étape finale de la procédure qui, sous certaines conditions, créait une situation où des agents occupant des postes à responsabilités particulières ne bénéficiaient pas de la majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières, ce qui portait atteinte au principe de l'égalité de traitement. La reformulation du paragraphe 5 sur ce point permet ainsi au Conseil d'État de lever son opposition formelle à l'endroit de l'article 16, paragraphe 5, alinéas 2 à 4 et 6, de la loi précitée du 25 mars 2015 dans la reformulation issue de l'article 1^{er}, point 1°, lettre e) du projet de loi initial.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que la Commission, en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'État au texte de l'article 16, paragraphe 5, alinéas 5, 7 et 8, dans sa reformulation issue de l'article 1^{er}, point 1°, lettre e), du projet de loi initial, a effectué des modifications permettant de mieux cerner les attributions des instances intervenant dans le processus de décision en les encadrant par des critères, ceci conformément aux suggestions faites par le Conseil d'État dans son avis précité du 27 juin 2023. La Commission a ainsi repris les critères relatifs à l'expérience professionnelle et au mérite personnel ainsi que les définitions des éléments qui composent ce dernier dans le dispositif.

Le Conseil d'État constate cependant que le dispositif proposé n'encadre toujours pas les pouvoirs exercés par le Conseil national de la justice. Le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de lever son opposition formelle. Pour lui permettre de lever cette opposition formelle, le Conseil d'État demande à la Commission de reformuler le dernier alinéa de la disposition comme suit :

« Sur avis motivé des chefs de corps, le Conseil national de la justice détermine les magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon en tenant compte de leur expérience professionnelle ainsi que de leur mérite personnel qui comprend les éléments de compétences personnelles, d'assiduité et de qualité du travail. »

Amendement 2

Moyennant l'amendement 2, la Commission propose, tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis précité du 27 juin 2023, de préciser la nature non pensionnable de la prime allouée aux détenteurs d'un brevet de maîtrise ou d'un brevet de technicien supérieur qui relèvent du groupe de traitement B1.

Le Conseil d'État note encore que la Commission a complété le dispositif par une disposition prévoyant expressément l'intervention du Grand-Duc pour déterminer la procédure relative à l'attribution de la prime conformément à la proposition formulée dans son avis précité.

Le Conseil d'État marque son accord avec la reformulation du dispositif.

Amendement 3

L'amendement 3 entend donner suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 27 juin 2023 quant à la nécessité de prévoir, à l'instar de ce qui a été fait en 2015 lors du passage des grades de substitution aux majorations d'échelon, des dispositions transitoires en faveur des agents qui bénéficient à l'heure actuelle du dispositif des grades de substitution en complétant l'article 44 de la loi précitée du 25 mars 2015.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement sous revue.

Amendement 4

Les modifications prévues par l'amendement 4 et qui touchent à la situation des employés de l'État s'inscrivent dans la lignée des modifications effectuées à travers l'amendement 1 en faveur des fonctionnaires. Pour les raisons évoquées à l'endroit de l'amendement 1, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle émise à l'égard de l'article 2, point 1°, du projet de loi initial.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 14 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz