

N° 5656²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.2.2007)

Par dépêche du 12 décembre 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique. Le projet, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 17 janvier 2007.

Le projet de loi a pour objet d'apporter quelques adaptations à deux lois concernant les fonctionnaires – celle sur les traitements et celle sur le statut. Il ne s'agit pas de réformes majeures mais plutôt d'ajustements de textes destinés notamment à combler des lacunes ou à éliminer des imprécisions. Le Conseil d'Etat examinera le contenu de chacun de ces ajustements à l'occasion de l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Article I*

Le texte de cet article se propose de réparer dans le chef de certains fonctionnaires la rigueur consistant dans le fait qu'ils ont été bloqués pendant un délai jugé excessivement long dans un grade déterminé de leur carrière, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas bénéficié d'une promotion alors même que leur dernier accès à un grade supérieur remonte à plus de douze années de carrière. Le projet de texte leur permettra dans ces circonstances de bénéficier d'un avancement en traitement.

Cet avantage est destiné aux fonctionnaires des carrières hiérarchisées figurant aux rubriques „Administration générale“, „Force publique“ et „Douanes“ de l'Annexe A de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, mais aussi aux fonctionnaires repris dans la rubrique „Magistrature“ de la même Annexe, pour autant qu'ils sont nommés aux grades M2 et M3 et qu'ils n'ont pas bénéficié d'une nomination dans un grade hiérarchiquement supérieur après au moins douze années de bons et loyaux services passés dans leur grade. Les auteurs du projet de loi sous examen relèvent que l'ajout des fonctionnaires de la rubrique „Magistrature“ est intervenu suite à l'avis du Conseil d'Etat du 11 octobre 2005 au sujet du projet de loi modifiant et complétant

- a) 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,
- b) la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005,
- c) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat,

d) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. No 5486).

Le Conseil d'Etat s'était en effet à cette occasion opposé formellement à l'exclusion de la Magistrature de la mesure envisagée initialement en faveur des seuls fonctionnaires des rubriques „Administration générale“, „Force publique“ et „Douanes“.

La mesure projetée ne s'appliquera par contre pas aux fonctionnaires des carrières dites „planes“ qui ont droit, en vertu de la législation en vigueur, à des avancements en traitement fixes après un nombre déterminé d'années de carrière.

Techniquement, la mesure projetée sera réalisée moyennant avancement en traitement qui sera considéré lui-même comme promotion. Par conséquent, la promotion ultérieure du fonctionnaire, de même que sa nomination à une fonction classée au même grade que celui auquel l'avancement en traitement l'a placé, ne produisent pas d'effet sur le traitement. La mesure exceptionnelle mise en place par l'article 1er du projet de loi sous examen a pour but de débloquent une carrière individuelle qui est venue à l'arrêt; elle anticipe sur la promotion ultérieure. Cependant, la promotion qui intervient après le déclenchement de l'avancement en traitement résultant de l'application de l'article 1er relance une nouvelle fois le délai de douze ans au terme duquel un second avancement en traitement peut être dû, le cas échéant. Si l'avancement en traitement fait bénéficier le fonctionnaire de l'accès à un grade dont l'accès est subordonné au respect de conditions de perfectionnement et de formation prévues par la loi, le prétendant à l'avancement en traitement doit évidemment remplir ces conditions pour pouvoir bénéficier de la mesure d'exception.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère dans son avis du 11 janvier 2007 de remplacer aux alinéas 1, 2 et 3 le caractère facultatif de la mesure (caractère qui résulte de l'utilisation du mot „peut“) par le caractère contraignant (qui résultera de l'emploi de la formule „le fonctionnaire ... bénéficie ...“), suggestion à laquelle se rallie le Conseil d'Etat.

Article II

Ad I:

L'admission au stage d'agents engagés avec une tâche de 50 pour cent ou de 75 pour cent d'une tâche complète soulève des problèmes pratiques considérables du fait que la formation en cours de stage (acquisition de connaissances administratives théoriques de base) doit aboutir à des connaissances identiques pour le stagiaire engagé à plein temps et pour le stagiaire engagé à tâche partielle. Or, le temps disponible pendant le stage (menant à un poste à tâche partielle) pour assister à la fois aux cours organisés par l'Institut national d'administration publique et pour parfaire simultanément l'initiation professionnelle est insuffisant. Les stagiaires suivant un stage à temps partiel seraient absorbés par le temps passé en formation; le temps destiné à l'initiation professionnelle sur le lieu de travail serait réduit à la portion congrue, situation inacceptable.

La seule solution viable, c'est l'allongement du stage des agents engagés pour des tâches partielles de 75 pour cent et 50 pour cent, stage qui passera à trois années (contre deux années pour les agents engagés à tâche complète), étant entendu que les stagiaires qui se destinent à un poste de 75 pour cent ou de 50 pour cent n'accompliront au cours de ces trois années – compte tenu de leur horaire de travail particulier – que 75 pour cent ou 50 pour cent de temps de présence, qui suffira à garantir à la fois la formation proposée par l'Institut national d'administration publique et l'initiation professionnelle sur le lieu de travail quotidien.

Le Conseil d'Etat constate que l'introduction du temps de travail à tâche partielle au bénéfice des fonctionnaires aboutit à des conséquences disruptives de l'uniformité des règles applicables aux agents publics. Le stage à durée normale de deux années doit être porté à trois années pour les stagiaires qui se destinent à une tâche de 75 pour cent ou de 50 pour cent. La situation des agents bénéficiant d'une réduction de stage rend nécessaire un règlement grand-ducal particulier destiné à organiser le déroulement de ces stages particuliers. Ce qui mieux est, l'accès aux fonctions à temps partiel de 25 pour cent d'une tâche complète ne sera pas possible aux jeunes entrant en fonction, puisque les auteurs du projet de loi sous examen n'arrivent pas à concevoir un stage adapté au temps de travail très réduit disponible à cette catégorie de stagiaires. Ce ne seront donc que des fonctionnaires en place qui pourront briguer à l'avenir des postes à temps partiel de 25 pour cent. Les „sérieux doutes“ que le Conseil d'Etat avait soulevés dans son avis du 20 décembre 2002 quant à l'opportunité de la création de fonctions ramenées à 25 pour cent d'une tâche normale se voient donc confirmés par la pratique.

Ad 2:

Le texte proposé a pour objet de créer la base légale destinée à permettre au Grand-Duc d'intervenir formellement par la voie d'un règlement grand-ducal. Or, en vertu de l'article 36 de la Constitution, „le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois“. „Le pouvoir réglementaire d'exécution est conféré directement et expressément par la Constitution et son exercice est subordonné à l'existence préalable d'une loi à exécuter. Du moment que la matière est fixée par la loi, le Grand-Duc peut prendre de manière spontanée des règlements, sans qu'il soit expressément habilité par la loi.“¹ Point n'est donc besoin d'une autorisation de la loi pour ouvrir au Grand-Duc la possibilité d'intervenir par la voie d'un règlement grand-ducal afin d'exécuter une loi antérieure.

Le Conseil d'Etat propose par voie de conséquence de supprimer le texte de l'actuel point 2.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition, le numérotage des points 3 et 4 actuels se transformera en 2 et 3.

Ad 3 et 4 (2 et 3 selon le Conseil d'Etat):

Les deux textes ont pour objet de préciser l'administration d'affectation du fonctionnaire réintégrant le service public après un congé sans traitement ou un congé pour travail à mi-temps. Il s'agit de tenir compte en particulier de la situation de l'Administration gouvernementale, qui, à défaut de vacance de poste dans le ministère dont est sorti l'agent en voie de retour, peut offrir une vacance dans un autre ministère, le personnel de tous les ministères relevant de l'Administration gouvernementale.

Sans avoir à présenter d'observation quant au contenu du texte proposé, le Conseil d'Etat constate, quant au point 4 (3 selon le Conseil d'Etat), que le paragraphe 4, alinéa 1 de l'article 31 ne comprend pas de deuxième phrase. Le texte de remplacement proposé par le projet de loi pourrait effectivement trouver sa place comme nouvelle phrase de l'alinéa 1 du paragraphe 4 de l'article 31, ou encore comme nouvel alinéa 2 du paragraphe 4 de l'article 31. Le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec toute autre place dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat à laquelle les auteurs du projet de loi pourraient vouloir insérer le passage sous examen.

Article III

Le texte de l'article III ne donne pas lieu à observation.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte du projet de loi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 février 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Alain MEYER

¹ Le Conseil d'Etat, Gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Luxembourg, 2006, p. 156.

