



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vh

Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 31 mars 2014

ORDRE DU JOUR :

1. 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
 - Désignation d'un nouveau rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Fernand Kartheiser, observateur, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri remplaçant M. Georges Engel, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, Mme Christiane Wickler

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Carlo Assa, M. Bob Gengler, Mme Françoise Schoos, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, M. Georges Engel

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La Commission procède à l'examen du projet de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat. L'examen de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics figurera à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application de la nouvelle loi sur les traitements.

Le paragraphe 1^{er} fait entrer dans le champ d'application les fonctionnaires tels qu'ils sont visés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, ainsi que « les personnes qui leur sont assimilées quant au traitement ... ». Le Conseil d'Etat estime qu'il est inutile de mentionner la seconde catégorie de bénéficiaires. Si l'assimilation découle d'une disposition légale, la mention est superflue puisque le régime de traitement défini à l'égard des fonctionnaires est étendu aux assimilés, même après des changements apportés au régime de traitement. Si l'assimilation découle d'une mesure d'une autre nature (p.ex. d'un arrangement conclu entre un patron public autre que l'Etat, ou un patron du secteur privé, et ses salariés) il n'appartient pas au législateur de se mêler des relations existant entre ces parties. Il est renvoyé à ce sujet à l'opposition formelle faite lors de l'examen de l'article 28 du projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat (doc. parl.n° 6465), **opposition formelle qui vaut également à l'égard du passage de texte sous avis.**

Le Conseil d'Etat estime que l'assimilation (et ses modalités) du régime d'indemnisation des employés de l'Etat à celui des fonctionnaires de l'Etat devrait être abandonnée au projet de loi mentionné ci-dessus.

M. le Ministre propose que, afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le libellé du paragraphe 1^{er} sera aligné, par voie d'amendement, sur celui de l'article 1^{er} de la loi du 22 juin 1963 qui précise que les personnes assimilées aux fonctionnaires quant au traitement sont ceux dont la fonction figure à l'annexe A de la loi. Il s'agit en fait d'éviter que les membres du Gouvernement ainsi que le personnel du Culte ne tombent plus sous le champ d'application du texte.

Aux paragrapes 2 et 3, le Conseil d'Etat suggère de dire « ...les fonctions sont classées en catégories... » et « les fonctions sont classées en catégories et groupes de traitement... », une proposition qui est adoptée par la Commission.

Article 2

Le Conseil d'Etat note que la notion de « traitement de base » introduite par le paragraphe 1^{er} de l'article 2 n'est pas autrement définie ni dans le texte du projet de loi ni dans le commentaire de l'un des articles. En présence des notions de « traitement de début de carrière » (Chapitre 3) et de « traitement initial » (Chapitre 4), il y a manifestement risque de confusion. Si les auteurs du projet de loi sous examen entendent par « traitement de base » la rémunération proprement dite par opposition à la rémunération effective dont bénéficie un agent après l'ajout des primes visées au chapitre 10, il sera facile d'apporter la précision utile.

M. le Ministre propose d'introduire une définition des notions de « traitement de base », de « traitement de début de carrière » et de « traitement initial » dans le projet de loi à l'endroit de l'article 2. Le libellé afférent de cet amendement sera présenté lors d'une prochaine réunion.

Article 3

Le Conseil d'Etat estime que les modalités techniques concernant aussi bien les éléments composant l'indice pondéré des prix à la consommation que le calcul de l'échéance des tranches indiciaires ne devrait plus relever de la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat, mais d'un texte spécifique. Si la situation actuelle s'explique aisément par des arguments historiques, le moment semble venu d'inscrire les dispositions visées dans une loi différente. Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs du projet de loi sous examen d'examiner la possibilité de retenir à cet effet le Code du travail.

Alors que le chapitre 2 portant sur le traitement de base ne se compose que de deux articles, le Conseil d'Etat suggère de dire, au commencement du paragraphe 1^{er} « *Le traitement de base est adapté périodiquement...* », ce qui aurait l'avantage d'identifier mieux le type de traitement auquel s'applique l'adaptation à l'indice.

Pour le Conseil d'Etat, l'alinéa 2 de ce même paragraphe est inutile. En effet, le premier alinéa dudit paragraphe fournit une définition suffisamment précise de l'indice qui fait subir aux traitements des variations périodiques.

A l'alinéa 3, le texte portant sur l'énumération de ceux des éléments composant l'indice qui ne sont pas, par exception, pris en considération pour les variations périodiques, est mal conçu. Le Conseil d'Etat suggère de dire:

« Sont déduits des prix des biens qui composent l'indice des prix à la consommation le montant

- *de la contribution sociale visée à l'article 7bis de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant: 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, et qui s'applique aux biens spécifiés audit article ;*
- *de la contribution changement climatique, perçue sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique et utilisés comme carburant ;*
- *de la taxe de prélèvement d'eau et de la taxe de rejet des eaux usées introduites en vertu des articles 12, 15, 16 et 17 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. »*

Au paragraphe 3, le Conseil d'Etat estime que la mention de « salaires, pensions, rentes et autres indemnités ainsi que tous les montants généralement adaptés suivant ou par référence à ces dispositions... » n'est pas à sa place. En effet, le chapitre 2 porte, à en juger d'après son intitulé, uniquement sur le traitement de base.

Par ailleurs, pour le Conseil d'Etat, le paragraphe 5 est superflu. S'il y a des lois spécifiques qui font subir des variations périodiques aux « pensions, ainsi qu'aux allocations et indemnités prévues par la présente loi » au-delà ou en deçà des règles établies aux paragraphes précédents de l'article 3, il suffit de mentionner cette disposition dans ces lois. Si le dispositif de ces lois est suffisamment clair pour écarter l'application du texte des paragraphes précédents, il est inutile de faire intervenir par le truchement du paragraphe 5 une exception qui n'en est pas une. La mention dans le chapitre 2 d'allocations et d'indemnités n'est pas à sa place alors que ce chapitre porte uniquement, d'après son intitulé, sur le traitement de base. Si la notion de « traitement » devait englober d' « autres indemnités » ainsi que d'autres « montants », l'intitulé du chapitre 2 serait à revoir.

La Commission préfère garder la référence à l'indice pondéré des prix à la consommation dans la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat de sorte que l'article 3 est maintenu dans sa teneur initiale.

Pour des raisons de clarté et afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat, la Commission adapte le libellé du chapitre 2 comme suit :

« **Chapitre 2 – Le traitement de base et L'adaptation à l'indice du coût de la vie** »

Article 4

L'article 4 fixe le point de départ du calcul du traitement du fonctionnaire nouvellement nommé, à la fin de son stage, au 4^{ème} échelon du grade de computation de la bonification d'ancienneté. Le Conseil d'Etat note que, si le texte proposé ne se démarque que légèrement du texte actuellement en vigueur (point de départ fixé au 3^{ème} échelon), il n'en reste pas moins surprenant alors que le projet de loi se propose de procéder à une réforme fondamentale de la législation en matière de traitements. Le commentaire de l'article s'abstient d'expliquer pourquoi le traitement de début n'est pas calculé à partir du 1^{er} échelon du grade de computation de la bonification d'ancienneté. Il ne fournit pas non plus d'explication sur la raison d'être des 3 échelons « inutiles » du début du grade. L'argumentation avancée par le commentaire de l'article (maintien du niveau actuel des rémunérations de début de carrière, suite à un engagement du Gouvernement pris à l'égard de la CGFP dans le contexte des négociations salariales qui ont mené à l'accord salarial qui se trouve à la base du projet de loi sous avis) porte à faux, puisque le niveau de « début de carrière » de la rémunération d'un agent déterminé ne correspond jamais au niveau réel du premier traitement versé. La solution retenue par les auteurs du projet de loi – le Conseil d'Etat se rend parfaitement compte qu'elle est dictée par le résultat des négociations salariales – induit en erreur le lecteur peu habitué au manque de transparence des textes concernant la Fonction publique. Le Conseil d'Etat est dès lors à se demander pourquoi l'échafaudage des carrières ne commence pas avec le premier échelon réel qui sert de base au calcul de la rémunération.

Pour justifier l'augmentation effective des traitements des fonctionnaires nouvellement nommés, les auteurs du projet de loi relèvent que les conditions d'accès à la Fonction publique sont rendues plus sélectives puisque les conditions de réussite aux examens de fin de stage sont rendues plus ardues (pour réussir, le candidat doit obtenir désormais non seulement la moitié des points dans chaque branche examinée, mais encore les deux tiers du total du maximum des points – contre trois cinquièmes actuellement). Le Conseil d'Etat doute du bien-fondé de cette sélectivité accrue, alors qu'il est bien connu que la condition actuelle des trois cinquièmes est la cause de la non-réussite d'un nombre de plus en plus élevé de candidats. Un durcissement des conditions d'accès à la Fonction publique aura pour conséquence une diminution du nombre des réussites, et, par ricochet, du nombre des candidats qui se présenteront à l'avenir.

L'article sous examen poursuit en énumérant les exceptions au principe, les exceptions visant celles des carrières dans lesquelles les fonctionnaires nouvellement nommés verront leur premier traitement calculé non pas sur le 4^{ème} échelon du grade, mais sur le 5^{ème} échelon (dans la nouvelle catégorie de traitement A2, sous-groupe enseignement fondamental: instituteurs de l'enseignement fondamental; dans la nouvelle catégorie D, groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières, fonction de l'artisan: agents détenteurs d'un certificat d'aptitude technique et professionnelle); sur le 6^{ème} échelon (dans la nouvelle catégorie de traitement B, groupe de traitement B1, sous-groupe technique : contrôleurs aériens détenteurs du diplôme d'ingénieur-technicien délivré par l'ancienne Ecole technique; dans la nouvelle catégorie de traitement D, dans les rubriques

« Armée, Police et Inspection générale de la Police », « Douanes »). Le Conseil d'Etat conclut qu'en fin de compte, le maintien de tableaux de classement prétendument généraux se fait au prix de la transparence et de la comparabilité des traitements des agents nouvellement nommés, puisque certains groupes sont bien maintenus en principe dans les tableaux généraux, tout en bénéficiant d'un régime (plus favorable) à part.

M. le Ministre explique qu'il n'est pas opportun de donner suite à la suggestion du Conseil d'Etat de calculer les traitements de début à partir du 1^{er} échelon pour les raisons suivantes :

- Actuellement, des agents dont la carrière a débuté au premier ou deuxième échelon sont toujours en service. Une modification de la valeur de ces échelons comporte le risque de susciter des revendications de reconstitutions de carrière. Les mêmes revendications de reconstitutions pourraient apparaître d'une manière générale en raison de l'augmentation de la valeur de tous les échelons.
- L'envergure d'une telle opération serait énorme et nécessiterait une adaptation des systèmes informatiques de l'administration du personnel de l'Etat. Une telle adaptation engendrerait évidemment des coûts supplémentaires considérables.

Afin de répondre aux critiques du Conseil d'Etat, la Commission décide d'exposer cet argumentaire au Conseil d'Etat dans le cadre de sa lettre d'amendement.

Article 5

L'article 5 porte sur des modifications incisives du régime actuel: abandon de la notion de l'âge fictif de début de carrière et prise en compte plus large du temps de service passé dans le secteur privé, cette dernière mesure étant proposée essentiellement dans le but d'attirer vers l'Etat plus facilement des personnes ayant déjà acquis une solide expérience professionnelle dans le secteur privé.

Quant au paragraphe 1^{er}, point a), le Conseil d'Etat ne trouve pas d'explication pour ce qui est de la période de service, passée auprès de l'Etat ou de l'une des entités énumérées à l'alinéa 2 du texte sous examen, pendant laquelle l'agent a travaillé avec un degré d'occupation supérieur à une tâche déterminée mais sans atteindre une tâche complète. La mise en équivalence pure et simple d'une tâche partielle avec une tâche complète n'est pas nécessaire, ni opportune, à moins que les auteurs du projet de loi sous avis s'expliquent sur cette « bonification ». Il semble au Conseil d'Etat qu'il soit plus équitable de ne prendre en compte que le temps de service précis dont peut se prévaloir l'agent.

Quant à l'énumération figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère aux auteurs du projet de loi d'examiner l'inclusion dans l'énumération des services de l'Union européenne – et pas seulement des Etats membres de l'Union européenne. Il se demande enfin si le maintien dans l'énumération de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois est encore justifié, alors que cette dernière a évolué au cours des décennies vers une unité fonctionnant selon les règles d'une entité commerciale. Il renvoie à ce sujet aux considérations générales de l'avis portant sur le projet de loi n°6457.

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de loi sous avis de se prononcer sur la question si le temps de travail passé au service d'autres organisations internationales ne doit pas lui aussi être pris en considération.

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, point b), le Conseil d'Etat se réfère à son observation ci-dessus sur la prise en compte du temps de service.

Le texte du point c) utilise la notion de « périodes d'affiliation », alors qu'il y a lieu d'utiliser celle de « *temps passé au service de ...* ». Le Conseil d'Etat note également aux points 1. a),

b), et c) du paragraphe 1^{er}, le glissement de la notion de « temps passé au service de... » vers celle de « temps d'activité rémunérée » pour aboutir au paragraphe 2 à celle de « périodes passées avant la nomination définitive ». Il demande à ce que la terminologie employée soit harmonisée.

Quant à cette dernière remarque du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi estiment que la terminologie précitée est adéquate : « période d'affiliation » est le terme générique, « temps passé au service de .. » concerne le secteur public et « temps d'activité rémunérée » le secteur privé.

Par ailleurs, la Commission ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat de ne prendre en compte que le temps de service précis dont peut se prévaloir l'agent et préfère maintenir le système tel que proposé par l'article 5 : une tâche partielle au service de l'Etat de plus de 50% est considérée comme un temps plein pour la bonification d'ancienneté de service et une tâche partielle inférieure ou égale à la moitié d'une tâche complète est prise en compte à 50% pour le calcul de cette bonification. Dans ce contexte la Commission voudrait maintenir le système de calcul actuel, dans la mesure où celui-ci représente une simplification au niveau de la prise en compte des périodes de service. En effet une approche dans le sens d'une prise en compte au prorata engendrerait un surplus de travail administratif considérable sans apporter une grande valeur ajoutée.

La Commission estime que la remarque du Conseil d'Etat d'inclure également les services de l'UE dans les dispositions relatives à l'assimilation du temps passé au service de l'Etat est pertinente. M. le Ministre partage cet avis et présentera un nouveau libellé de cette disposition lors d'une prochaine réunion. Il envisage en outre d'y inclure que le service auprès des organisations internationales dont le Luxembourg est membre sera bonifié intégralement si les périodes de service étaient équivalentes à une tâche complète ou si le degré d'occupation a dépassé la moitié d'une tâche complète. Si le Luxembourg n'est pas membre, le service auprès d'une telle organisation internationale est bonifié à 50%. Un membre de la Commission s'interroge si cette différenciation entre le service auprès d'une organisation internationale en fonction de l'adhésion du Luxembourg à cette organisation est proportionnelle par rapport à son but et peut être objectivement justifiée.

La Commission s'est encore penchée sur la définition d'une organisation internationale. Il faut distinguer entre des organisations internationales de droit privé et de droit public. A titre d'exemple, « Médecins sans frontières » a un statut de droit privé. Ne pourrait-on pas bonifier à 100% tout service auprès d'une organisation de droit public et à 50% auprès d'une organisation internationale de droit privé ? Il y a également lieu de promouvoir et de valoriser la participation de fonctionnaires luxembourgeois à des missions à l'étranger dans le contexte de la coopération au développement.

Pour ce qui est de la remarque du Conseil d'Etat quant à la justification du maintien de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois dans cette énumération, M. le Ministre informe qu'il vient d'envoyer une lettre au Ministre concerné afin de connaître sa position à ce sujet.

La représentante du groupe parlementaire CSV propose dans ce contexte d'examiner l'idée d'accorder la même bonification d'ancienneté de service pour agents issus du secteur privé qu'à ceux du secteur public. Ceci faciliterait les méthodes de calcul et aurait l'avantage d'être plus équitable.

Le représentant de « déi lénk » marque son opposition au fait que dans le contexte de la réorganisation du stage, cette période n'est dorénavant plus comptée. L'orateur exprime également son désaccord avec le paragraphe 2 disposant que « pour la détermination des périodes passées avant la nomination définitive, les dates qui tombent à une date autre que

le premier jour du mois sont reportées au premier jour du mois suivant ». Il estime que le calcul est différent pour le secteur communal, et d'ailleurs plus avantageux pour le fonctionnaire dans ce secteur. M. le Ministre invoque que la disposition du paragraphe 2 n'est pas nouvelle et qu'il peut évidemment y avoir des différences entre le secteur étatique et le secteur communal.

M. le Ministre propose d'examiner toutes ces propositions et d'y revenir lors d'une prochaine réunion.

En réponse à une question au sujet du paragraphe 4, l'expert gouvernemental explique cette nouvelle disposition, prévoyant une augmentation d'échelon d'au maximum 80 p.i. pour la fonction de médecin, répond au problème de recrutement majeur dans cette profession. Le représentant du groupe CSV estime qu'il serait utile d'avoir une disposition similaire au niveau de la magistrature afin de proposer des conditions favorables en vue de recruter des avocats inscrits au barreau pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle importante. Il est d'avis que la durée de la formation professionnelle du magistrat (5 années de master, suivies de 3 années de stage judiciaire) est similaire à celle du médecin. M. le Ministre rappelle la position gouvernementale que les mesures négociées par le Gouvernement prédécesseur ne seront plus modifiées, de sorte qu'aucune nouvelle revendication sectorielle ne sera prise en compte dans le présent paquet réforme.

Article 6

Aux termes de l'article 3 de la loi modifiée du 18 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, l'entrée en fonctions du fonctionnaire est censée avoir lieu « dès le moment de la prestation de serment, à moins que l'entrée en fonctions effective n'ait eu lieu à une date postérieure. » De l'avis du Conseil d'Etat, ce fonctionnaire a bien entendu droit au traitement correspondant à la portion de son traitement mensuel pendant laquelle il a effectivement travaillé après son entrée en fonctions. La disposition de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} qui détermine que « Le traitement est dû à partir du premier jour du mois qui suit celui pendant lequel a lieu l'entrée en fonctions » ne peut donc que signifier que la partie du traitement due pour le mois de l'entrée en fonctions est versée le mois suivant. Les termes « est dû » n'ont pas la signification qu'aucun traitement ne serait dû pour les jours situés entre l'entrée en fonctions et le premier jour du mois qui suit. L'interprétation donnée se recouvre avec la pratique constante des services étatiques compétents. Etant donné que la distinction implicite entre « traitement dû » pour une période de travail déterminée et la date du versement du montant dû est reprise du texte actuellement en vigueur dont l'application n'a pas donné lieu à problèmes, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au maintien dudit texte dans le projet de loi sous revue.

Article 7

Afin d'en faciliter la compréhension, le Conseil d'Etat suggère de lire à l'alinéa 1^{er} « *Le fonctionnaire comptant... dans le même échelon de son grade...* ».

Dans la première phrase de l'article sous examen, la référence à « l'article 5 » est à remplacer par celle à « l'article 6 ».

Le Conseil d'Etat estime que le bout de phrase « et sans préjudice de celles inscrites à l'article 8 » est superfétatoire, les dispositions concernant les avancements en grade se superposant évidemment à celles concernant les avancements en échelons.

La Commission adopte toutes les propositions de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat à l'exception de celle concernant le renvoi à l'article 5 alors que les auteurs du projet loi confirment que cette référence est correcte.

Article 8

- Paragraphe 1^{er}

Dans l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat demande la suppression des termes « et réglementaires », dont le maintien dans une matière réservée à la loi ferait penser qu'un acte réglementaire pourrait suffire pour faire exception à des dispositions déterminées par la loi, ce qui n'est pas le cas. Aussi le Conseil d'Etat marque-t-il son **opposition formelle** à l'égard du texte sous examen, qui ne respecte pas les exigences de l'article 32(3) de la Constitution.

Dans le but de clarifier le texte sous examen, le Conseil d'Etat propose de dire « ... *le fonctionnaire bénéficie d'avancements en grade qui interviennent à la suite soit d'un avancement en traitement soit d'une promotion ...* ».

Afin de lever l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission supprime les termes « et réglementaires ». Elle adopte en outre la proposition de texte du Conseil d'Etat relative à l'alinéa 1^{er}.

A l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} il y a lieu de supprimer les mots « au sens de la présente loi » pour être superfétatoires. Dans ce même alinéa, le Conseil d'Etat suggère de dire « ...*l'accès du fonctionnaire à un grade supérieur de son groupe de traitement...* », étant donné que l'avancement en grade est, dans l'hypothèse d'un avancement en traitement, automatique et indépendant de toute considération de reclassement hiérarchique.

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat relative à l'alinéa 2 en supprimant les mots « au sens de la présente loi » ainsi que le mot « hiérarchiquement ».

A l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes « ...ainsi que la nomination à un grade de traitement supérieur relevant du niveau supérieur », d'abord parce que la situation ainsi décrite ne peut que correspondre à celle décrite plus tôt (« nomination à une fonction hiérarchiquement supérieure ») et, ensuite, parce qu'une nomination ne se fait pas à un grade, mais à une fonction.

L'expert gouvernemental explique qu'il y a lieu de maintenir le texte initial. En effet, en vertu de la réforme, il y a désormais deux niveaux : le niveau général et le niveau supérieur. Une seule dénomination est maintenue dans les deux niveaux de sorte que la fonction ne change plus à chaque fois que le fonctionnaire accède à un grade supérieur.

- Paragraphe 2

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère d'améliorer la lisibilité du texte en disant: «... *a droit, dans son nouveau grade, à l'échelon de traitement qui est immédiatement supérieur à l'échelon qu'il occupe avant l'avancement en grade, augmenté d'un échelon.* »

Le Conseil d'Etat propose d'écrire à l'alinéa 3 : «*En cas d'avancement en grade, le temps que le fonctionnaire est resté dans l'échelon qu'il occupe avant l'avancement en grade est reporté...* ». En effet, le texte du projet de loi renvoie à une hypothèse du paragraphe 1^{er}, alors que ce paragraphe en compte deux.

La Commission adopte ces deux propositions de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat.

- Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 3 ancre comme obligation pour l'administration ce qui dans le texte actuel est une option pour le fonctionnaire; la solution nouvelle oblige l'administration à retenir automatiquement la solution la plus favorable au fonctionnaire bénéficiant d'une promotion, sans que celui-ci soit obligé de présenter une demande dans le sens voulu.

La Commission accueille favorablement que cette obligation soit consacrée par la loi. Elle tient à souligner qu'en vertu de la ratio legis du paragraphe 3, l'Etat est d'obligé d'accorder de sa propre initiative un dédommagement à un fonctionnaire qui ne s'est pas vu appliquer le mode de calcul le plus favorable suite à une erreur de la part de l'administration. Il s'agit d'éviter que dans cette situation le fonctionnaire concerné doit exiger dommages et intérêts par le biais d'un recours en justice sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

M. le Ministre soutient d'ailleurs entièrement cette approche et souligne qu'elle est déjà appliquée en pratique. La Commission invite M. le Président-rapporteur à intégrer ces précisions dans le commentaire de l'article sous examen dans son rapport.

- Paragraphe 5

Etant donné que le paragraphe 5 constitue une exception par rapport au principe général énoncé au paragraphe 1^{er}, il serait opportun de le placer dans un article à part, plutôt que de l'intégrer dans l'article portant sur le principe.

La Commission se rallie à cette proposition de restructuration de la part du Conseil d'Etat.

Article 9

L'article 9 constitue avec les articles 10 et 11, selon la présentation qu'en en font l'exposé des motifs et le commentaire de l'article, l'un des piliers de la réforme entreprise par le paquet de mesures figurant dans l'ensemble des projets de loi faisant partie du dossier soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève d'emblée que le placement des trois articles mentionnés ci-dessus les range parmi les chapitres organisant les améliorations, régulières ou non, automatiques ou non, de la rémunération de départ des fonctionnaires. Il devient dès lors difficile de les voir en tant qu'instrument organisant le déroulement plus ou moins standardisé de la « carrière » d'un fonctionnaire auprès de l'Etat. Les mesures qu'ils instaurent semblent destinées à garantir des augmentations certaines de la rémunération des agents, mais ne lient pas ces augmentations à une nécessité de service. Plus particulièrement, l'exposé des motifs et le commentaire de ces articles montrent qu'il existe non seulement des rubriques, groupes et sous-groupes de traitement, des catégories de traitement, mais encore des fonctions ne pouvant être occupées que par des personnes pouvant se prévaloir du grade de rémunération requis. Or, les deux textes mentionnés ne montrent pas comment les organigrammes des services (qui sont considérés comme préexistants à la loi en devenir) se calquent sur le système des traitements.

M. le Ministre explique que le nouveau système a pour avantage d'écartier les situations inéquitables en ce qui concerne le rythme des promotions dans l'actuel cadre fermé variant d'une administration à l'autre. Une nouveauté consiste dans l'introduction d'un délai minimum de vingt ans pour une nomination au dernier grade du sous-groupe. Il rappelle que

ce système résulte des négociations avec la CGFP et qu'il n'est donc pas opportun d'y apporter des modifications majeures.

- Alinéas 2 et 3

Aux alinéas 2 et 3, la réserve clôturant le texte des deux alinéas « sans préjudice des restrictions légales et réglementaires » est difficile à comprendre pour le Conseil d'Etat. Si le texte sous examen définit - comme l'indique l'intitulé du chapitre dans lequel il est inséré - le régime général en matière de traitements, l'on conçoit difficilement que les exceptions à la règle figurent dans les textes d'autres lois, voire de règlements grand-ducaux, et non pas dans le texte sous revue. D'ailleurs, s'il devait exister des textes de règlements grand-ducaux prévoyant des exceptions allant au-delà ou restant en deçà du texte légal, ils ne seraient pas conformes à la loi et, comme tels, susceptibles d'encourir la sanction prévue à l'article 95 de la Constitution.

Dans le respect de la hiérarchie des normes, la Commission supprime par voie d'amendement les termes « et réglementaires » à l'alinéa 2 et 3. M. le Ministre précise qu'il s'agit effectivement uniquement des restrictions légales, et non pas réglementaires, qui se trouvent dans les différentes lois-cadres des différents établissements publics ou administrations.

- Alinéa 4

Pour le Conseil d'Etat, l'alinéa 4 mériterait d'être coulé dans un langage plus compréhensible. S'agit-il des années de service passées dans un même grade?

Les auteurs du projet de loi précisent que les années de grades sont calculées à partir de la date de nomination.

- Amendement gouvernemental

Quant à l'amendement se rapportant à l'article 9, alinéa 3, et ayant pour objet la suppression des trois mots « au plus tôt », le Conseil d'Etat note que l'amendement aura pour effet de rendre possible une accélération des avancements en grade, c'est-à-dire des promotions, par rapport à la législation actuellement en vigueur. La cadence des promotions ne dépendra plus en effet que du respect des conditions légales, mais principalement de l'appréciation et de l'accomplissement d'un certain nombre de journées de formation continue. Le Conseil d'Etat voit dans cet amendement un retour à une époque où les promotions se faisaient à un rythme tellement accéléré que le Gouvernement se sentit obligé d'intervenir avec une directive interne afin de faire prévaloir l'intérêt du service sur celui des fonctionnaires individuels. L'élimination du frein imposé par la loi risque de reproduire à court terme la situation d'antan, jugée intenable alors.

M. le Ministre explique que d'après les estimations effectuées par les experts du ministère, la situation ne risque pas d'être aussi grave qu'esquissée par le Conseil d'Etat. L'expert gouvernemental ajoute que le projet de loi prévoit des délais fixes pour les avancements qui doivent être respectés : les avancements dans le niveau général sont fixés à 3 années de grades et couvrent les 12 premières années de carrière. Au niveau supérieur, il y a un délai minimum de 3 ans de nomination dans chaque grade.

2. Divers

M. le Ministre informe que l'accord du Gouvernement et de la CGFP dans le cadre de la réforme de la Fonction publique a été signé aujourd'hui. Une copie de l'accord signé sera envoyée à la commission parlementaire.

Luxembourg, le 22 avril 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten