



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Procès-verbal de la réunion du 25 avril 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 20, 25, 26 et 31 mars 2014
2. 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

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Simone Beissel remplaçant M. Max Hahn, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, Mme Martine Hansen remplaçant M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri remplaçant M. Yves Cruchten, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

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
M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence : M. Gusty Graas, Vice-Président

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 20, 25, 26 et 31 mars 2014

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 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

M. Yves Cruchten est désigné rapporteur du projet de loi n°6459.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

La Commission poursuit l'examen des articles du projet de loi n°6459 à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat :

Article 10

Pour le Conseil d'Etat, le contenu de cet article dénote l'une des faiblesses du projet de loi sous examen: le manque de cohérence dans la conception. Un article dont le texte s'étend sur vingt pages dactylographiées est illisible.

Le Conseil d'Etat demande que soit énoncée d'abord la règle générale constituant la trame de toutes les rubriques, suivie de la règle générale applicable à toutes les catégories, suivie de la règle générale applicable à chacun des groupes, puis à chacun des sous-groupes de traitement. Les exceptions concernant chaque rubrique, catégorie, groupe, sous-groupe, devraient figurer dans des articles à part, limités à un objet précis. A partir de là, il sera facile de comparer une fonction et une carrière à une autre.

Le système qu'entend mettre en place le projet de loi sous examen entraîne une autre conséquence: dorénavant, la matière du régime des traitements des fonctionnaires devient inaccessible au commun des mortels et restera un livre scellé dont la lecture et la compréhension sont réservées à une poignée d'experts. Un fonctionnaire fraîchement engagé au service de l'Etat sera dans l'impossibilité de calculer son propre traitement, sans parler de l'évolution probable de celui-ci à court terme. En raison de la complexité du texte, le Conseil d'Etat doute même de la pertinence de le maintenir au programme de certains examens de carrière.

Le commentaire de l'article omet d'expliquer le pourquoi du classement de certaines fonctions à un grade déterminé. Il ne s'explique que rarement sur la raison du niveau de traitement relatif d'une fonction par rapport à une autre. Le lecteur est donc abandonné à ses propres supputations. Le fait qu'aucune justification n'est fournie pour le classement de telle fonction dans tel grade, faut-il l'interpréter comme signifiant qu'aucun changement n'est intervenu par rapport à la législation actuellement en vigueur?

Aussi le Conseil d'Etat ne se voit-il pas en mesure d'examiner en détail le bien-fondé de celles des dispositions de l'article 10 qui ne sont pas expliquées par le commentaire des

articles. Il ne peut pas non plus se prononcer sur le caractère complet et cohérent des différentes mesures proposées.

Afin de tenir compte de cette critique du Conseil d'Etat, et en vue d'améliorer la lisibilité de la disposition sous examen, M. le Ministre propose de scinder, par voie d'amendement, l'article 10 en reprenant chaque rubrique dans un article séparé. La Commission approuve cette façon de procéder.

*

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, fait dépendre l'accès du fonctionnaire au niveau supérieur de deux conditions : douze années de grade passées au niveau général et accomplissement d'« un cycle de formation en management public de 12 jours de formation continue au moins » (à moins d'en avoir été dispensé pour des raisons dûment motivées par le ministre de la Fonction publique). Pour ce qui est de l'énonciation de la deuxième condition, le Conseil d'Etat suggère de dire « une formation en management public s'étendant au moins sur 12 jours de formation en continu ».

Au-delà de cette observation de détail portant sur la formulation, le Conseil d'Etat se demande si le passage du niveau général vers le niveau supérieur, avec l'accentuation des responsabilités qui s'ensuit, ne requiert pas un effort de formation plus approfondi s'étalant sur une partie des douze années de service qui précèdent le changement de niveau. S'il est concevable que le changement de niveau soit précédé d'un dernier palier de formation d'une certaine durée, le Conseil d'Etat propose d'exiger du candidat qu'il suive avec succès cette formation, et non seulement qu'il soit présent lors de la formation. Le changement de niveau se fait sous forme de promotion, donc sur nomination par l'autorité compétente. Ce que l'article sous examen propose, c'est en fin de compte une promotion automatique après douze années de grade et une présence lors de quelques cours à l'INAP, embellie par un arrêté grand-ducal.

Les auteurs du projet de loi ont expliqué à la Commission qu'il n'est pas opportun d'exiger la formation sur 12 jours de formation en continu. Pour des raisons de service, la mise en pratique d'une telle absence prolongée n'est pas évidente.

*

Sous la rubrique 1, alinéa 7, 2^{ème} tiret, 2^{ème} alinéa, le Conseil d'Etat relève qu'un fonctionnaire peut être dispensé de l'accomplissement des journées de formation (la même mesure se retrouve par la suite dans de nombreuses dispositions du projet de loi sous examen, et la présente observation s'applique à toutes ces occurrences) sur décision du ministre de la Fonction publique. Le commentaire de l'article ne s'explique pas sur les raisons que le ministre peut invoquer pour accorder cette dispense, qui semble pourtant monnaie courante puisqu'elle revient régulièrement lorsque la loi mentionne le principe de l'accomplissement d'une formation continue. Si la dispense est acquise quasi automatiquement, le Conseil d'Etat estime qu'il vaudrait alors mieux reconsidérer le principe.

*

Le Conseil d'Etat éprouve des doutes pour ce qui est du bien-fondé de la réforme du cadre supérieur du Ministère des Affaires étrangères. Le secrétaire général du ministère sera classé au grade 18, les directeurs du ministère seront classés au même grade. Dans tous les autres ministères, les agents de la carrière supérieure parcourent la carrière de l'attaché qui se termine, après le changement vers le niveau supérieur, au grade 16 du conseiller de direction. Le commentaire de l'article ne s'explique pas (sauf à mentionner qu'il s'agit d'une mesure d'harmonisation, mais sans indication des carrières ou fonctions par rapport auxquelles il y a harmonisation) sur la nécessité de sortir du rang les agents d'un seul ministère alors que les tâches qu'ils accomplissent sont identiques à celles des agents du

même niveau de responsabilités dans les autres ministères. Il est regrettable que le commentaire des articles ne fournisse pas d'explication sur la structure ni sur la hiérarchie des fonctions au Ministère des Affaires étrangères. Le maintien de la fonction de ministre plénipotentiaire n'est pas autrement justifié.

Le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable de prévoir une « prime de fonction », liée à la fonction, donc disparaissant dans le chef du fonctionnaire dès qu'il n'occupe plus la fonction qui justifie cette prime.

Le Conseil d'Etat note encore que le texte sous revue modifie sans le dire la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique. En énonçant que le personnel diplomatique comprend des « directeurs du département des Affaires étrangères » et un « secrétaire général du département des Affaires étrangères », l'article sous examen n'est pas conforme à l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc l'organisation des services administratifs du Gouvernement à tous les niveaux. Dans ces conditions, le **Conseil d'Etat doit s'opposer formellement** à l'article sous examen dans sa forme actuelle. Il propose de laisser au règlement grand-ducal l'organisation du département des Affaires étrangères, tout en autorisant le détachement de personnel diplomatique aux services gouvernementaux et plus particulièrement au ministère en charge des affaires étrangères et en autorisant celui-ci à porter les titres que le Gouvernement confèrera aux personnes détachées.

En ce qui concerne les critiques du Conseil d'Etat relatives à l'organisation du Ministère des Affaires étrangères, M. le Ministre informe qu'il attend une prise de position du ministère concerné au sujet du reclassement de certains postes. Rappelons que la réorganisation du Ministère des Affaires étrangères a déjà été discutée par la Commission dans le cadre de l'examen de l'article 75 du projet de loi n°6457. Il a été retenu de faire abstraction de l'article 75 et de régler l'organisation du département des Affaires étrangères par règlement grand-ducal. La Commission décide de tenir ce point en suspens jusqu'à disponibilité de l'avis de la part du ministre concerné.

*

Sous le point III, rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police », le Conseil d'Etat constate que le passage aux fonctions supérieures ne dépend pas de la condition d'avoir accompli une formation continue d'une certaine durée. Si déjà une telle exception est faite au régime général, le Conseil d'Etat aurait souhaité qu'au moins le commentaire de l'article en explique les raisons.

*

Sous le point IV, 1), b), alinéa 2, le renvoi direct à une source de droit inférieure dans la hiérarchie des normes est à supprimer. En cas de maintien du texte, le **Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.**

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission supprime le renvoi au règlement grand-ducal et précise par voie d'amendement que le cycle de formation de management public est organisé par l'Institut national d'administration publique selon les conditions et modalités fixées par règlement grand-ducal.

*

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En ce qui concerne la fonction de commissaire de district, M. le Ministre explique qu'il envisage de déposer avant les vacances d'été un projet de loi abrogeant cette fonction. En attendant, il y a lieu de maintenir cette fonction dans le projet de loi sous avis.

- Un membre de la Commission informe sur les démarches de l'Association luxembourgeoise des ingénieurs auprès de certains députés. Cette association craint qu'avec le projet de loi sous examen, les ingénieurs de la Fonction publique perdent leur titre.

L'expert gouvernemental explique qu'il y a actuellement plus de 400 carrières dans la Fonction publique. L'objectif du projet de loi est une réduction du nombre des carrières pour des besoins « techniques » au niveau de la gestion des traitements. Le projet de loi n'a donc aucune répercussion sur les titres académiques. A titre d'exemple, selon la situation actuelle, le titre de l'attaché de Gouvernement n'a aucun lien avec la formation du titulaire. Par contre, d'autres carrières de la Fonction publique attribuent par exemple le titre d'ingénieur ou d'architecte au fonctionnaire. Le problème se pose lorsqu'en vertu de la carrière ouverte, des fonctionnaires se voient attribuer un titre d'une profession réglementée (p.ex. ingénieur ou architecte) sans cependant disposer du titre académique correspondant. Le projet de loi permet donc de résoudre un certain nombre d'incohérences.

L'expert gouvernemental rappelle encore qu'une étude sur l'introduction de la notion de métier dans la Fonction publique permettant de mieux prendre en compte les attributions des agents est en cours de réalisation.

Soulignons que le paragraphe 2 de l'article 40 du projet de loi permet aux fonctionnaires de conserver à titre personnel la dénomination de la fonction occupée, même si celle-ci n'est plus reprise dans la nouvelle loi. Des titres spéciaux peuvent en outre être conférés dans l'intérêt du service, sans que ces titres puissent influencer sur le rang et le traitement de leurs titulaires.

En ce qui concerne l'Armée et la Police grand-ducale, une graduation des fonctions est maintenue. Il a été jugé opportun de maintenir les dénominations actuelles des fonctions en raison de leur importance fonctionnelle dans une organisation fortement hiérarchisée. L'expert gouvernemental explique que des discussions internes au sujet d'un alignement éventuel sur la nouvelle approche générale de la Fonction publique, à savoir une seule dénomination pour le niveau général respectivement le niveau supérieur, sont en cours dans la Police.

Tout en approuvant les efforts de simplification avec la réduction du nombre de carrières, plusieurs membres de la Commission estiment que l'abolition des titres des fonctions est une matière sensible.

En ce qui concerne la visibilité pour le citoyen, l'expert gouvernemental souligne que l'organigramme d'une administration est plus informatif au sujet des attributions professionnelles d'un fonctionnaire que le seul titre de sa fonction.

Un membre de la Commission estime qu'en ce qui concerne la classification des fonctions (cf. annexe A) le sous-groupe à attributions particulières est un fourre-tout de carrières risquant d'engendrer des revendications d'autres carrières qui ne souhaitent pas être intégrées dans une catégorie et groupe de traitement.

- En réponse à une question afférente, l'expert gouvernemental explique que de manière générale, la réforme n'entraîne aucune dévalorisation de carrières. L'harmonisation des carrières par regroupement dans les nouvelles catégories de traitement se fait sur base de moyennes constatées pour les différentes carrières. En effet, pour certaines carrières, il y a

actuellement des divergences au niveau des avancements en échelon. La réforme envisage une harmonisation au niveau de l'échelon pour lequel il y a l'effectif le plus important. L'orateur ajoute que la seule carrière dévalorisée est celle du ministre plénipotentiaire (reclassement de l'actuel grade 18 au grade 17), ce qui correspond à une demande émanant du Ministère des Affaires étrangères.

M. le Ministre rappelle la position du Gouvernement en vertu de laquelle il y a lieu de maintenir tous les accords relatifs aux carrières, tels que négociés entre le Gouvernement précédent et la CGFP. Il n'y aura plus aucune modification, donc ni une dévalorisation, ni une amélioration, au niveau des carrières. M. le Ministre ajoute que suite à l'harmonisation des carrières par le projet de loi sous examen, il se peut qu'il y ait une différence en échelon pour certaines carrières.

- M. le Ministre confirme que le litige avec l'Association générale des cadres concernant la revendication de classer les rédacteurs dans la carrière du bachelier, est toujours pendant. Des divergences persistent en outre avec la Police en ce qui concerne la création et le classement dans le nouveau sous-groupe B1 éventuellement créé.

Article 11

Le Conseil d'Etat note que l'article sous examen se propose d'introduire une « majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières » dont peuvent bénéficier 15% de l'effectif des fonctionnaires défini pour chaque groupe de traitement (avec certaines exceptions) au sein de chaque administration. L'accès à ces postes se fait sur simple décision du ministre du ressort qui tient compte des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles, et qui désigne aussi les postes à responsabilité. Sous le régime légal actuel, le « grade de substitution » joue le même rôle, puisque l'accès y est réservé aux fonctionnaires occupant un poste à responsabilité particulière. Les seules différences marquantes : sous le régime actuel, seulement 10% des agents de l'effectif total d'une carrière peuvent y accéder; ils doivent en plus avoir atteint le dernier grade normal de leur carrière.

Les auteurs du projet de loi avancent, dans le commentaire de l'article, comme justification pour l'introduction du nouveau régime un argument: « dans la majorité écrasante des cas », c'est le critère de l'ancienneté de service qui est utilisé pour déterminer les fonctionnaires accédant au grade de substitution. Or, le Conseil d'Etat constate que l'accès aux grades de substitution se fait sous le régime actuel sur avis du chef d'administration et la désignation des postes à responsabilité particulière se fait par le ministre du ressort sur avis du chef d'administration compétent (art. 22, VI.1) de la loi modifiée du 22 juin 1963 et art. 5 du règlement grand-ducal modifiée du 26 avril 1987). Comme la décision finale quant à la sélection des agents et des postes dépend, sous le régime actuel et sous le régime à introduire, des chefs d'administration et des ministres, les auteurs du projet de loi sont bien téméraires en supputant qu'il suffira de porter de 10% à 15% de l'effectif le nombre des postes à responsabilité particulière pour que des candidats classés à un grade qui n'est pas le dernier grade de leur carrière soient pris en considération. Le Conseil d'Etat craint quant à lui que la seule différence véritable entre les deux régimes (passage de 10% à 15% du nombre des postes bénéficiant d'un traitement majoré) ne soit destinée à faire accéder à la majoration de traitement un nombre plus élevé encore d'agents en fin de carrière. Ce procédé aura pour effet accessoire d'exaucer les vœux, au moins immédiatement après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, d'une partie des candidats actuellement « en attente », mais avec la reproduction de la situation actuelle dès que la bulle d'air créée par la passage de 10 à 15 % des effectifs aura été absorbée. D'ailleurs, l'article 40, paragraphe 4, alinéa 2, du projet de loi sous examen prend soin de créer la possibilité d'augmenter temporairement le nombre des postes à majoration de traitement au-delà des 15%.

Pour ce qui est du texte même de l'article sous revue, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs du projet de loi de ne pas commencer par l'énumération des exceptions, mais de mentionner en premier lieu les sous-groupes de traitement qui peuvent bénéficier de la majoration de traitement.

A l'alinéa 2 du paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère de lire *in fine* « ... un fonctionnaire classé respectivement aux grades 14... ».

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase, le Conseil d'Etat propose de biffer le mot « également ».

Au lieu de mentionner dix-sept fois, dans l'article sous examen, que le nombre des postes pouvant bénéficier de la majoration de traitement est limité à 15% de l'effectif total

- de chaque groupe de traitement
- ou des fonctions à partir desquelles un agent peut accéder normalement à la majoration,

le Conseil d'Etat suggère de ne mentionner chacune de ces clauses qu'une seule fois, et de grouper autour de cette mention les cas précis auxquels elle s'applique.

Dans la rubrique V « Magistrature », le projet de loi sous examen maintient les grades de substitution du régime actuel.

Enfin, le point 7 de l'article 11 renvoie à un règlement grand-ducal pour ce qui est des « conditions et des modalités selon lesquelles les fonctionnaires peuvent soit bénéficier d'une majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières soit accéder aux grades de substitution ». Le Conseil d'Etat tient à rappeler à ce sujet qu'en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, toute charge financière greffant le budget de l'Etat est du domaine réservé à la loi formelle. La disposition légale sous revue ne répondant pas aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution, lequel exige que dans les matières réservées à la loi, les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles le pouvoir réglementaire est autorisé à intervenir dans les matières réservées doivent figurer dans la loi formelle, **le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.**

*

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, le renvoi au règlement grand-ducal sera supprimé par voie d'amendement. Le ministère proposera un libellé pour reprendre toutes les dispositions nécessaires au niveau de la loi en vue d'être conforme aux articles 99 et 103 de la Constitution.

M. le Ministre ne partage pas les soucis du Conseil d'Etat et souligne l'utilité de cette nouvelle disposition permettant à un contingent de 15% au maximum de l'effectif total des fonctionnaires de leur groupe de traitement de leur administration d'accéder à une 2^{ème} filière. Il se prononce pour le maintien de la disposition transitoire (article 40) d'augmenter le contingent fixé à 15% de 5% supplémentaires afin de débloquer la situation dans des administrations où le contingent serait épuisé par la prise en compte des titulaires actuels d'un grade de substitution. M. le Ministre approuve en outre que le nouveau système permet d'honorer les responsabilités particulières assumées par des agents sans qu'ils doivent obligatoirement être classés au dernier grade normal de la carrière.

Le représentant de la sensibilité « déi lénk » propose de tenir en suspens l'introduction de cette 2^{ème} filière dans le secteur de l'enseignement jusqu'à l'aboutissement des discussions entre les syndicats du secteur éducatif et le Gouvernement au sujet de la transposition de la réforme. Il estime en outre qu'il y a lieu de faire abstraction de ce mécanisme pour l'enseignement. Tous les autres membres de la Commission s'opposent à cette proposition.

Article 12

Cet article introduit une sorte de prime à responsabilité supplémentaire par rapport aux autres avantages déjà inscrits dans la loi en devenir en faveur des agents assumant des responsabilités dans la fonction qu'ils occupent. Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas profité de la réforme en gestation pour mettre à plat cet échafaudage formé de récompenses qui se recourent et qui manquent de justification. La réforme annoncée ne fait, en la matière, que prolonger un avantage repris du régime actuel, en l'appelant différemment. Les fonctionnaires qui sont promus à certains postes dans la Fonction publique au sommet de la hiérarchie ne touchent-ils pas un traitement correspondant à leurs responsabilités ? Si les fonctions « dirigeantes » sont classées de toute façon à des échelons et grades élevés dans le barème des traitements, afin de tenir ainsi compte de la responsabilité accrue assumée par ces agents, pourquoi augmenter les échelons parcourus par ces agents d'un forfait qui les accompagnera sinon pour le reste de leur activité de service, du moins pour la durée pendant laquelle ils occuperont la fonction à laquelle est attachée cette prime extraordinaire ? La nomination à la plupart des postes énumérés *sub b)* de l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen est accompagnée d'une promotion qui entraîne automatiquement une amélioration du traitement de l'agent en question. Comment motiver dans cette situation l'allocation d'une prime supplémentaire ? Le commentaire de l'article se limite à relever que la nouvelle prime remplace les majorations d'échelon pour « fonctions dirigeantes » de la législation actuelle qui sont appelées à disparaître sous le régime nouveau.

D'après le Conseil d'Etat, l'alinéa final, qui a pour objet de prévenir le cumul de la majoration d'échelon pour fonctions dirigeantes avec la majoration d'échelon pour postes à responsabilité particulière, met à jour une autre anomalie : alors que la majoration d'échelon pour les agents énumérés à l'article sous examen fait bénéficier ceux-ci d'un avantage de vingt points indiciaires, les agents qui bénéficient d'une majoration pour poste à responsabilité particulière peuvent prétendre à une prime fixée à vingt-deux ou vingt-cinq points indiciaires dans la carrière A, dont relèvent les deux groupes qui sont comparés ici. L'avantage des agents du deuxième groupe est donc supérieur à celui du premier groupe – dont les membres occupent pourtant les fonctions hiérarchiquement supérieures à celles des agents du deuxième groupe.

M. le Ministre rappelle qu'il ne s'agit pas d'une « prime supplémentaire » mais de la majoration d'échelon dite pour « fonctions dirigeantes » qui est reprise de la loi modifiée du 22 juin 1963.

Articles 13

Le Conseil d'Etat note que les articles 13 à 20 portent sur 18 primes qui sont reprises majoritairement de la législation actuellement en vigueur. Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas procédé à une réforme en profondeur en éliminant la plupart de ces primes et en intégrant dans le barème des traitements celles qui restent justifiées. A quoi rime en effet l'allocation de famille (versée à l'agent qui a un ou plusieurs enfants à charge) alors que les allocations familiales ont la même finalité, ou encore l'allocation de repas ? Si l'Etat offre aux employeurs du secteur privé des avantages fiscaux pour l'introduction de certains avantages matériels concédés à leurs salariés, pourquoi l'Etat doit-il copier ces avantages sur le secteur privé ? Le rapprochement permanent des régimes de rémunération du secteur public de celui du secteur privé fait douter de la nécessité du statut de la Fonction publique destiné à tenir compte des contraintes et servitudes propres au secteur public, ou, pour le moins, au maintien de ce statut au bénéfice de la grande majorité des agents de l'Etat.

Comme, d'une part, les auteurs de l'ensemble des projets de réforme envisagent de procéder, après l'entrée en vigueur du « paquet » de projets de loi constituant la réforme, de reprendre sur le métier l'ensemble des accessoires de traitements, quelle qu'en soit l'appellation, et comme, d'autre part, les articles 13 à 29 se limitent essentiellement à reprendre des textes déjà en vigueur, le Conseil d'Etat se dispense de les discuter en détail. Il réserve ses observations à quelques points saillants ou aux innovations.

*

M. le Ministre rappelle que l'étude sur les accessoires de traitement sera entamée après la mise en vigueur du paquet de réforme. C'est dans le cadre de cette étude que le régime des primes sera soumis à un examen approfondi. A l'heure actuelle, il n'y a donc aucun changement au niveau des primes, à l'exception du nouveau système de l'allocation de famille (article 13) et l'introduction de la prime pour le diplôme de doctorat (article 20), jusqu'à ce que les résultats de cette étude soient disponibles. Le représentant de la sensibilité « déi lénk » estime que des clarifications concernant la prime d'astreinte s'imposent.

L'article 13 introduit donc un nouveau système pour l'allocation de famille qui se présente comme suit :

L'allocation de famille est fixée sous forme d'un montant unique de 27 p.i., indépendant du niveau de traitement (à la place d'un montant variant entre 25 et 29 p.i. en fonction du montant du traitement), et liée à la charge effective d'un ou de plusieurs enfants.

Le régime de l'allocation de famille actuel pour les bénéficiaires actuels est maintenu. Ces agents peuvent opter pour le nouveau régime s'ils estiment qu'il sera plus avantageux. A souligner qu'en vertu de l'article 48, alinéa 3, cette option est irrévocable.

Pour le nouveau régime, l'attribution d'une allocation de famille aux agents ne dépendra plus de l'état civil mais du fait d'avoir un ou plusieurs enfants à charge. L'allocation est par ailleurs limitée à la période pendant laquelle les agents ont effectivement des enfants à charge. Rappelons qu'en vertu de l'ancien système, l'allocation de famille est versée pour tout agent qui a ou qui a eu un ou plusieurs enfants à charge.

La disposition anti-cumul est supprimée. Rappelons qu'en vertu du système actuel, l'allocation payée au conjoint ou au partenaire du fonctionnaire est portée en déduction de l'allocation de famille qui revient au fonctionnaire dans le cas où le conjoint ou partenaire travaille dans un secteur autre que le secteur public. Par ailleurs, selon le système actuel, pour les conjoints ou partenaires où tous les deux sont agents du secteur public, une seule allocation de famille est versée, ceci sur la base du traitement le plus élevé. Le nouveau système prévoit le versement d'un montant harmonisé de 27 p.i. Ainsi, tous les agents de l'Etat bénéficieraient de la même aide financière accordée pour charge de famille.

A noter que le nouveau système représente une simplification administrative considérable dans la mesure où la disposition anti-cumul est supprimée. En effet, l'Administration du personnel de l'Etat doit effectuer un contrôle annuel sur le paiement de l'allocation de famille et vérifier le droit à cet élément pour l'année de calendrier écoulée. Nonobstant le fait que ce contrôle est fastidieux pour garantir dans la mesure du possible le versement correct de l'allocation de famille, un grand nombre de redressements ex post sont à exécuter dans tous les cas où le droit à l'allocation a changé au cours de cette période, ce qui est dû notamment au fait que l'Etat en tant qu'employeur dispose rarement en temps utile des données nécessaires en relation avec tout changement dans la relation de travail du conjoint ou partenaire du fonctionnaire de l'Etat.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En ce qui concerne le droit d'option entre le nouveau et l'ancien régime de l'allocation de famille, un membre de la Commission s'interroge s'il y a une possibilité de rectification si un agent s'est trompé de régime. M. le Ministre souligne que ce choix est irrévocable (article 48, alinéa 3).

- D'autres intervenants s'interrogent sur les cas de figure suivants : imaginons un couple de deux agents publics et bénéficiant de l'ancien régime de l'allocation de famille, c'est-à-dire que l'agent avec le traitement plus élevé se voit verser l'allocation. En cas de divorce, cet agent, continuera-t-il à bénéficier de l'allocation, et que faire si l'autre partenaire souhaite opter pour le nouveau régime afin de bénéficier également de l'allocation de 27 p.i. alors que le couple divorcé a encore des enfants à charge ?

Par ailleurs, comment est traitée la situation de deux fonctionnaires célibataires ayant un enfant ensemble : est-ce qu'en vertu du nouveau système les deux fonctionnaires bénéficieront de l'allocation de famille, sachant que seulement un parent touche les allocations familiales de la part de la Caisse nationale des Prestations familiales ? M. le Ministre explique que dans ce cas, seulement l'agent touchant l'allocation familiale de la CNPF a droit à l'allocation de famille.

Il est encore souligné que pour l'ancien régime, il est prévu que seul le fonctionnaire qui touche l'allocation familiale par la CNFP a droit à l'allocation de famille. Or, il se peut par exemple que le père se voie verser les allocations de la CNFP et que la mère travaille dans la Fonction publique. En pratique, l'Administration du personnel de l'Etat a accepté dans ce cas d'attribuer l'allocation de famille au fonctionnaire même si c'est son conjoint ou partenaire qui touche les allocations de la CNFP. Il est proposé de clarifier cette situation dans le projet de loi sous examen.

Afin d'éviter des cas de rigueur, M. le Ministre propose que son ministère examinera tous ces cas hypothétiques à l'instar des exemples évoqués ci-dessus, ainsi qu'à la lumière de la réforme du droit de divorce, et d'y revenir lors d'une prochaine réunion de la Commission.

Un membre de la Commission souligne que le terme « enfant naturel » sera remplacé par celui de « enfant » suite à la réforme du droit de divorce pour lequel la Commission juridique est en train de finaliser ses travaux. Il faudrait dès lors adapter le libellé de l'article 13 paragraphe 2 du projet de loi sous examen.

Article 14

L'article 14 porte sur l'allocation de repas et reprend à la lettre les anciennes dispositions de l'article 9bis de la loi modifiée du 22 juin 1963.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 15

L'article 15 concerne l'allocation de fin d'année.

Aux articles 15 (4), alinéa 2 et 3, le renvoi direct à une source de droit inférieure dans la hiérarchie des normes est à supprimer. En cas de maintien du texte, **le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.**

La Commission tiendra compte de cette opposition formelle dans le cadre de ses amendements parlementaires.

Un membre de la Commission estime qu'il n'est pas cohérent que l'allocation de fin d'année soit cotisable mais pas pensionnable. M. le Ministre explique qu'afin de ne pas charger davantage le budget de la caisse de pension, le Gouvernement n'envisage pas de changer cette situation.

Article 16

L'article 16 porte sur les allocations familiales et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 17

La première innovation, aux yeux des auteurs du projet de loi, est constituée par l'article 17 dont l'intitulé établit un lien direct entre le système d'appréciation projeté dans la Fonction publique par l'article 4*bis* de la loi en projet sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Le Conseil d'Etat ne voit cependant pas ce lien. En effet, le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen vise la situation du fonctionnaire nouvellement nommé à sa sortie de stage. Cet agent n'est pas soumis au régime de l'appréciation. Le paragraphe 2 n'a pas non plus de lien avec le système d'appréciation ; il concerne la promotion simple, telle qu'elle est visée par l'article 8 dont le paragraphe 2 décrit le mode de fonctionnement de l'avancement en grade et qui ne doit rien à l'appréciation, du moins pas dans les grades inférieurs au « dernier grade du niveau général » (selon ledit article 4*bis*, paragraphe 1^{er}, alinéa 2). Ce n'est que le paragraphe 3 qui prétend instaurer un lien avec le régime d'appréciation, mais ce paragraphe est superflu, puisque ledit article 4*bis*, paragraphe 3, dernier alinéa, règle la question du fonctionnaire qui n'atteint dans l'appréciation que le niveau 1 et voit sa promotion retardée de 6 mois. Il n'y a donc pas de promotion et il n'y a aucune raison de mentionner cette situation à l'article sous examen puisqu'il n'y a aucun changement dans la rémunération du fonctionnaire recalé, jusqu'à la promotion qui suivra alors le régime de l'article 8 du projet de loi sous avis. Le Conseil d'Etat demande dès lors que le texte de l'article 17 soit revu dans son ensemble, et que l'intitulé soit abandonné.

L'expert gouvernemental explique qu'au vu de la réorientation des effets du système d'appréciation suite à l'accord renégocié du 31 mars 2014 entre le Gouvernement et la CGFP, l'article 17 est à supprimer.

La représentante du groupe parlementaire CSV regrette que le système d'appréciation soit simplifié et que l'on n'ait pas tenu compte des critiques du Conseil d'Etat d'une autre manière. Elle regrette en outre qu'il soit renoncé à l'introduction d'un médiateur pour la Fonction publique.

Article 18

L'article 18 porte sur la prime d'astreinte et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 19

L'article 19 concerne les primes de l'Armée, de la Police et de l'Inspection générale de la Police et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 20

L'article 20, paragraphe 2, apporte quant à lui une vraie innovation : il crée une prime de vingt points indiciaires à laquelle peuvent prétendre les agents de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A, qui détiennent le diplôme de doctorat ou un diplôme équivalent à leur entrée au service de l'Etat ou qui l'obtiennent pendant la durée de leur service, sous condition « qu'il [soit] établi que le poste occupé par ces fonctionnaires nécessite la détention d'un diplôme de doctorat ou équivalent ». Si le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le principe de l'introduction de cette prime, il estime cependant que le critère d'allocation est trop flou. Comment s'établit la nécessité de la détention du diplôme par rapport au poste occupé? Si la nécessité avait existé au moment de l'entrée en service du fonctionnaire, la description du poste en aurait fait mention. Or, il n'y a pas, à la connaissance du Conseil d'Etat, de poste de fonctionnaire exigeant la présentation d'un diplôme de doctorat au moment de l'entrée en service. Cette « nécessité » se présentera plutôt au fil de l'évolution de la carrière du fonctionnaire, mais aucune promotion au sens de l'article 8 du projet de loi sous examen n'est liée à ce diplôme supplémentaire. Il s'agit donc plutôt d'un diplôme utile dans le cadre des attributions du fonctionnaire. Le lien entre le diplôme de doctorat et le poste occupé par son détenteur ne relève donc pas de la nécessité, mais de l'opportunité. Le pouvoir discrétionnaire laissé au ministre est manifestement beaucoup trop large. Afin que soit évité le reproche de l'arbitraire, ce pouvoir doit être encadré par le texte de la loi précisant les caractéristiques des situations sur lesquelles le ministre devra faire reposer sa décision quant à l'utilité que présente le diplôme dans l'exercice des fonctions de l'agent qui le détient. Le Conseil d'Etat s'en remet aux auteurs du projet de loi pour trouver la formule adéquate.

Finalement, le Conseil d'Etat **s'oppose formellement** au renvoi à un règlement grand-ducal pour la fixation et l'octroi des primes en question, ceci pour les mêmes raisons déjà évoquées à l'endroit de l'article 11, point 7.

La Commission tiendra compte de cette opposition formelle dans le cadre de ses amendements parlementaires.

Article 21

L'article 21 concerne les primes et indemnités pour certains fonctionnaires de l'Enseignement et ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 22

L'article 22 concerne les primes pour professions de santé et reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 23

L'article 23 concerne les suppléments des conservateurs des hypothèques et reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 24

L'article 24 porte sur les suppléments personnels de traitement.

Pour ce qui est de l'article 24, paragraphe VI, alinéa 5, avec sa mention des fonctions créées en vertu de l'article 76 de la Constitution, le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a faite à l'endroit de l'article 2 du projet de loi portant organisation de l'administration gouvernementale (doc. parl. n° 6464).

Rappelons que dans ses considérations générales relatives au projet de loi n°6464, le Conseil d'Etat souligne que l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc l'organisation du Gouvernement. Toute structure interne de l'« Administration gouvernementale » que la loi entendrait prévoir se heurterait en effet aux dispositions constitutionnelles précitées. La loi ne peut pas empiéter sur les attributions constitutionnelles du Grand-Duc, ni pour ce qui est de la définition et de la répartition des compétences nécessaires pour structurer les services placés sous l'autorité directe des membres du Gouvernement, ni pour ce qui est des relations hiérarchiques à prévoir pour assurer l'organisation et le fonctionnement des services en question. L'intervention de la loi s'en trouve réduite à créer le cadre du personnel à la disposition directe du Gouvernement, en respectant à cet effet l'article 35, alinéa 2 de la Constitution.

A l'endroit de l'article 2 du projet de loi n°6464, le Conseil d'Etat renvoie à ses réserves exprimées dans le cadre des considérations générales du présent avis, et demande qu'il soit fait abstraction dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} le bout de phrase: « En dehors des secrétaires généraux des départements ministériels chargés de la coordination générale et des hautes fonctions créées par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution ». Les fonctions en question seront à reprendre dans le relevé prévu.

A noter que le Conseil d'Etat conteste d'une manière générale le droit du Gouvernement de procéder à la nomination de fonctionnaires par le Gouvernement sur base de l'article 76, ce qu'il a d'ailleurs souligné dans son avis relatif à la proposition de révision de la Constitution (p. 91 en relation avec l'article 100). Le Conseil d'Etat demande que la création de l'ensemble des postes relevant de la Fonction publique intervienne dans les conditions de l'article 35, alinéa 2 de la Constitution.

L'expert gouvernemental explique que la loi dite d'harmonisation du 28 mars 1986 a introduit le supplément personnel à 55 ans pour le fonctionnaire qui n'est pas classé au dernier grade de sa carrière. Cette disposition ne vaut pas pour les fonctions créées en vertu de l'article 76 de la Constitution. A titre d'exemple, le supplément personnel n'est pas versé pour le premier conseiller de gouvernement alors qu'il s'agit d'une fonction différente qui n'est pas incluse dans la carrière de l'attaché de gouvernement. L'article sous examen ne fait donc que reprendre ce principe qui a été introduit en 1986. La disposition sous examen ne vise que les carrières qui s'étendent sur plusieurs grades.

Le représentant du groupe politique CSV s'interroge si cette disposition ne viole pas le principe de l'égalité devant la loi. Même s'il est nommé sur base de l'article 76 de la Constitution, cet agent reste un fonctionnaire et devra être traité comme tout autre fonctionnaire.

M. le Ministre rappelle que le Gouvernement, à l'instar du Gouvernement précédent, est d'avis que la fonction du conseiller de gouvernement est à considérer comme une carrière avec une fonction unique. L'expert gouvernemental ajoute qu'un agent obtient une nomination pour une telle fonction, mais qu'il ne s'agit pas d'une carrière qui s'étale sur plusieurs grades. Voilà pourquoi la disposition du paragraphe VI, alinéa 5 n'est pas applicable. Il n'y a d'ailleurs pas d'inégalité alors qu'il s'agit de deux situations fondamentalement différentes qui ne sont pas comparables.

Le représentant du groupe politique CSV ne se rallie pas à cette interprétation.

En réponse à une question afférente, l'expert gouvernemental précise que les suppléments personnels de traitement sont pensionnables, ce qui est réglé dans la législation relative aux pensions.

Article 25

L'article 25 concerne les frais de route et de séjour et reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 26

L'article 26 porte sur les logements de service et reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

M. le Ministre explique que le Gouvernement procédera à un état des lieux de tous les logements de service en vue d'examiner leur opportunité.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 27

L'article 27 relègue à un règlement grand-ducal la fixation des conditions et des modalités pour pouvoir bénéficier d'une indemnité d'habillement. Pour les raisons déjà évoquées à l'endroit de l'article 11, point 7, le **Conseil d'Etat s'oppose formellement à la disposition sous revue.**

Alors que l'article 27 entraîne une charge financière greffant le budget public, cette disposition est à reprendre au niveau de loi. Il en sera tenu compte dans le cadre des amendements parlementaires.

Article 28

A l'instar de son opposition formelle à l'article 27, le **Conseil d'Etat s'oppose formellement à la** disposition de l'article 28, alinéa 3.

Comme pour l'article 27, la Commission tiendra compte de cette opposition formelle dans le cadre de ses amendements parlementaires.

Article 29

L'intitulé qui porte sur « L'indemnité des retraités réengagés par l'Etat » n'est pas correcte aux yeux du Conseil d'Etat. D'une part, les personnes visées ne sont pas « réengagées » au service de l'Etat, mais elles sont « engagées » au service de l'Etat après leur mise à la retraite. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de dire « *engagées au service de l'Etat* ». D'autre part, l'intitulé ne concorde pas avec le contenu de l'article 29, dont l'énumération porte également sur d'autres catégories d'agents que les seuls fonctionnaires retraités de l'Etat. Cette possibilité existe d'ailleurs déjà à l'heure actuelle et devrait s'appliquer également aux catégories de personnel mentionnées dans le texte sous avis.

Il paraît évident au Conseil d'Etat que l'engagement temporaire d'agents retraités répondra aux règles applicables à tout contrat de prestations de service. L'indemnisation des agents visés ne pourra pas se faire au cas par cas sauf à faire encourir au ministre le reproche de l'arbitraire. S'il est vrai que l'indemnité de chaque agent doit tenir compte des particularités personnelles présentées par celui-ci, le régime d'indemnisation doit être fixé de façon générale, tout en se basant sur les critères de l'indemnisation des employés au service de l'Etat.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat recommande fermement d'abandonner l'article qui lui paraît dans ces conditions superfétatoire.

Les auteurs du projet souhaitent maintenir l'article sous examen. Ils précisent que la notion « Chambre des Députés » est à remplacer par celle de « Administration parlementaire ». La Commission adopte la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat de remplacer à l'endroit de l'intitulé les mots « réengagés de l'Etat » par « engagés au service de l'Etat ».

Luxembourg, le 18 mai 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Vice-Président,
Gusty Graas