

## N° 6299

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROPOSITION DE LOI**

modifiant

- la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration,
- la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et
- la loi électorale du 18 février 2003

\* \* \*

*Dépôt (M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Lucien Lux, M. Laurent Mosar, M. Lucien Thiel) et transmission à la Conférence des Présidents (27.6.2011)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (5.7.2011)*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi .....	1
2) Commentaire des articles .....	2

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI**

**Art. 1er.**– La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration est modifiée comme suit:

1°) A l'article 1er, 2., les alinéas 2 et 3 prennent la teneur suivante:

„Elle s'applique également *aux fonctionnaires de la Chambre des Députés* et aux fonctionnaires et employés publics des établissements publics.

Elle ne s'applique pas aux fonctionnaires stagiaires de l'Etat, *ni aux fonctionnaires stagiaires de la Chambre des Députés*, ni aux fonctionnaires stagiaires et employés publics stagiaires des établissements publics.“

2°) L'article 13 est complété par un alinéa 3 nouveau ainsi libellé:

„Le Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions doit, avant de prendre sa décision, avoir obtenu l'assentiment du Bureau de la Chambre des Députés dans le cas du changement d'un fonctionnaire de la Chambre vers une autre administration respectivement du changement d'un fonctionnaire d'une autre administration vers la Chambre.“

**Art. 2.**– L'article 1er de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat est modifié comme suit:

1°) Au paragraphe I, le point 3 prend la teneur qui suit:

„3. les fonctionnaires de la Chambre des Députés;“

2°) Le paragraphe II est supprimé.

**Art. 3.**– L'article 129 (1) de la loi électorale du 18 février 2003 est modifié comme suit:

„(1) Sans préjudice des dispositions de l'article 54 de la Constitution, le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, *par la Chambre des Députés*, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.“

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1er:*

Le nouveau statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés adopté par la Chambre, figurant en annexe et faisant partie intégrante du Règlement de la Chambre, est calqué sur le statut des fonctionnaires de l'Etat. Il paraît donc logique de faire bénéficier les fonctionnaires de la Chambre de la possibilité du changement d'administration. Mais il sera à l'avenir également possible pour la Chambre de recruter plus facilement des fonctionnaires venant d'autres administrations, alors que, jusqu'à présent, les personnes souhaitant quitter leur administration pour venir travailler à la Chambre ont dû démissionner de leur poste et recommencer leur carrière, stage compris, à la Chambre.

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le ministre de la Fonction publique ne peut prendre sa décision concernant un changement d'administration au départ ou vers la Chambre des Députés qu'avec l'accord de cette dernière, en l'occurrence du Bureau, qui, d'après l'article 8 (3) du Règlement de la Chambre „s'occupe de la gestion des affaires de la Chambre et prend toutes les décisions relatives à l'organisation et à la discipline du personnel“.

Dans une lettre du 8 juillet 2008, M. le Ministre de la Fonction publique marque son accord avec le principe de la présente proposition.

### *Ad article 2:*

Actuellement, les fonctionnaires de la Chambre des Députés figurent dans l'article 1er de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat sous le terme de „personnel des services de la Chambre des Députés“. Il y a lieu de redresser cette dénomination qui ne correspond plus à celle employée par le Règlement et le statut des fonctionnaires de la Chambre.

L'article 1er point II. de la loi précitée prévoit encore que le personnel de la Chambre bénéficie des dispositions de la loi „à condition qu'il soit occupé à titre principal et continu et qu'il ne jouisse pas du droit à pension à un autre titre“. Une bonification d'ancienneté de service (maximum: 12 années) pour le calcul de la pension du greffier et du greffier adjoint peut être accordée si ces personnes „possèdent une expérience professionnelle très étendue“.

Ces deux dispositions sont devenues sans objet, étant donné que le personnel de la Chambre est régi par un statut de droit public propre s'il s'agit de fonctionnaires, ou, par le code du travail s'il s'agit de salariés. Elles sont dès lors à supprimer.

### *Ad article 3:*

Il est proposé d'introduire une incompatibilité entre le mandat de député et la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par la Chambre des Députés.

Cette problématique ne se pose pas jusqu'à maintenant, car l'article 12 du statut actuel des fonctionnaires de la Chambre des députés prévoit dans ces paragraphes 2 et 3 les dispositions suivantes:

- „2. Au moment de son entrée en fonction, il renonce volontairement à son droit éventuel d'exercer un mandat politique ou public ou d'avoir une charge dans un parti politique.
- 3. L'acceptation d'un tel mandat ou d'une telle charge entraîne la démission d'office.“

L'article 17 de la proposition de statut des fonctionnaires de la Chambre est libellé comme suit:

„La qualité de fonctionnaire est incompatible avec le mandat de député. L'acceptation par un fonctionnaire de ce mandat entraîne les conséquences prévues par la loi.“

Des avis juridiques rendus en 1981 par Me Alex Bonn ainsi que l'avis de la Commission consultative prévue à l'article 38 du statut, dans l'affaire d'un fonctionnaire de la Chambre qui entendait faire acte

de candidature aux élections communales avaient émis la conclusion suivante: l'article 12 du statut interdit au fonctionnaire non seulement d'accepter un mandat dans un conseil communal, mais également de faire acte de candidature en vue de l'obtention de pareil mandat. Par ailleurs, la disposition de l'article 12 n'est pas incompatible avec les droits et libertés politiques des citoyens, notamment le droit à la participation à la vie politique.

La disposition des paragraphes 2 et 3 de l'article 12 a été justifiée, dans l'avis de la Commission consultative du 7 juillet 1981, comme suit:

„L'obligation, prise par voie contractuelle ou découlant d'un statut professionnel, de ne pas exercer certains mandats politiques durant l'exercice de certaines fonctions, n'est pas contraire à l'ordre public. Dans le cas des fonctionnaires du Greffe de la Chambre, elle l'est d'autant moins qu'il saute aux yeux que, dans cet organe représentatif de caractère éminemment politique, où s'affrontent les divergences politiques entre les députés des divers partis, le personnel doit être d'une neutralité absolue, par-delà les convictions personnelles de chacun, neutralité qui serait mise en doute du moment qu'un membre du personnel, connu comme exerçant un mandat public de nature politique ou une charge à l'intérieur d'un parti politique, aurait nécessairement des affinités particulières à l'égard de certains députés et de certains groupes parlementaires.“

Dans son avis du 11 avril 2006, la conclusion de l'avocat mandaté par le Bureau est la suivante:

„Dans la mesure où l'article 12 limite un droit, le droit à la participation à la vie politique, qui appartient en principe à chaque citoyen, mais qu'il le fait incontestablement dans un but d'intérêt général, ce qu'il s'agit d'apprécier en définitive est si le degré de limitation choisi reste compatible avec le *principe de proportionnalité*. La limitation est-elle nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt général poursuivis par le statut, ou une simple incompatibilité suffirait-elle? La question de la proportionnalité peut également être posée sous l'angle du principe de l'égalité devant la loi, qui est interprété par la Cour constitutionnelle en ce sens que le législateur peut soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but (jurisprudence constante depuis l'arrêt du 26 mars 1999, *Mém. A* 1999, p. 1087). Or les fonctionnaires de la Chambre des députés sont, visiblement, traités différemment des fonctionnaires de l'administration gouvernementale et des fonctionnaires communaux.

En définitive, la question est une question d'appréciation, qui est à résoudre, dans un premier temps (et sous réserve d'un hypothétique contrôle par la Cour constitutionnelle, après transformation du statut des fonctionnaires en un texte législatif) par la Chambre des députés elle-même. Je voudrais simplement souligner qu'il ne me paraît pas tout à fait évident que la limitation des droits des fonctionnaires de la Chambre telle que l'opère l'article 12 du statut sera considérée comme conforme au principe de la proportionnalité.“

Il n'existe certes aucune demande de la part du personnel de la Chambre de modifier l'article relatif à la renonciation à certains droits politiques. Les auteurs de la proposition de statut se rallient cependant à l'argumentation figurant ci-dessus et mettent en doute la conformité au principe de proportionnalité de l'ancien article 12 du statut des fonctionnaires de la Chambre.

En fin de compte, il importe que les fonctionnaires de la Chambre exercent leur fonction dans la plus stricte neutralité. Ceci est garanti par l'article 14, paragraphe 1, qui est libellé comme suit:

„1. Le fonctionnaire est tenu aux devoirs de disponibilité, d'indépendance et de neutralité.“

Etant donné qu'il sera à l'avenir possible qu'un agent de la Chambre des Députés sera élu comme député, il faut en organiser les conséquences, c'est-à-dire, prévoir l'incompatibilité de cette qualité avec le mandat parlementaire. Les agents concernés bénéficieront des dispositions de l'article 129 (3) de la loi électorale. Il s'agit d'une mise à la retraite d'office pour les personnes en service à la date du 1er janvier 1999 ou rentrées en service après cette date, ou d'une démission d'office pour les personnes entrées en service après cette date. Elles auront droit à une pension spéciale à charge de l'Etat ou à un traitement d'attente, également à charge de l'Etat.

M. François BAUSCH  
M. Xavier BETTEL  
M. Lucien LUX  
M. Laurent MOSAR  
M. Lucien THIEL

