



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 15 mai 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
- Continuation des travaux
2. 6465 Projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

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

M. Carlo Assa, M. Bob Gengler, M. Romain Schlim, 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

Excusée : Mme Diane Adehm

*

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 poursuit l'examen de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics :

Article 33

Selon l'exposé des motifs, „l'indemnité de stage est fixée en principe et pour les deux premières années du stage à 80% du traitement que le fonctionnaire touchera une fois assermenté, et à 90% pour la troisième année du stage“. Le traitement de début est fixé en vertu de l'application conjointe des articles 4 et 10 du projet de loi sous avis et se calcule en principe par rapport au quatrième échelon du grade de nomination.

C'est dès lors avec étonnement que la CHFEP a constaté que les données chiffrées figurant dans les tableaux relatifs aux indemnités pendant le stage ne correspondent pas aux taux 80%-80%-90% appliqués aux traitements de début des groupes concernés.

Si la différence positive à l'avantage des stagiaires des catégories C et D se justifie par le seuil du salaire social minimum en dessous duquel l'indemnité ne peut pas descendre, l'écart au détriment des stagiaires des catégories A et B est injustifié, alors que selon le paragraphe 5 du même article, la valeur du point indiciaire applicable aux indemnités de stage est identique à celle utilisée pour le calcul des traitements. Le niveau des indemnités des catégories de traitement A et B correspond à respectivement 80% et 90% du traitement de début calculé par rapport au troisième échelon des grades 7, 10 et 12. Les indemnités des groupes A1, A2, B1 et C1 pour la troisième année du stage se passent de tout commentaire. Ces indemnités sont manifestement contraires aux articles 4 et 10 du projet de loi sous avis. Par conséquent, la CHFEP conteste catégoriquement les indemnités barémiques telles qu'elles sont fixées par la disposition sous avis.

Au quatrième paragraphe, la seconde référence à l'article 5 du projet de loi sous avis doit être complétée par la référence à l'article 4 du même projet. En effet, le traitement initial se calcule d'abord en application de l'article 4 et, le cas échéant, de l'article 5.

Au paragraphe 9, la tournure « les stagiaires peuvent bénéficier » quant aux accessoires de traitement mentionnés au neuvième paragraphe est à remplacer par « les stagiaires bénéficient, le cas échéant, ».

En ce qui concerne le paragraphe 10, la CHFEP a des doutes au sujet du vocabulaire employé au dixième paragraphe, et notamment en ce qui concerne les « élèves-cornets et musiciens de la troisième classe de la musique militaire ». Si déjà les auteurs du projet de loi sous avis se sont lancés dans la rédaction de la prétendue « réforme du siècle », ils auraient dû rester conséquents et adapter la terminologie au « vocabulaire du siècle » ...

En ce qui concerne les critiques concernant l'indemnité de stage, M. le Ministre rappelle que le litige est désormais classé suite à l'accord qui a été négocié avec la CGFP en ce qui concerne le calcul de l'indemnité pour la 3^{ème} année de stage.

Pour ce qui est du paragraphe 9, il y a lieu de rappeler que la Commission a adopté la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat en écrivant : « ...*les fonctionnaires stagiaires bénéficient...* » puisqu'il ne s'agit pas de donner au ministre le pouvoir de décider de cas en cas s'il veut bien allouer à tel ou tel stagiaire les indemnités énumérées dans la suite du texte, ou les lui refuser.

Quant à la remarque relative au paragraphe 10, M. le Ministre explique que ce paragraphe est à supprimer pour être superfétatoire alors que la loi militaire constitue une base légale suffisante pour par exemple accorder un solde aux volontaires de l'armée.

Article 35

La CHFEP constate qu'avec l'introduction du nouvel automatisme dans le niveau supérieur, à inscrire aux articles 9 et 10 du projet sous avis, les tableaux d'avancement n'existeront plus et la référence au „rang d'ancienneté“ au quatrième alinéa de cet article n'a plus de sens.

M. le Ministre explique qu'il y a lieu de maintenir la référence au rang d'ancienneté, ceci pour des raisons d'organisation interne des administrations. Cette notion n'est donc plus à considérer en relation avec les avancements mais a uniquement pour objet de régler l'ordre de priorités interne comme par exemple dans le cas de plusieurs candidatures pour un poste donné.

Article 37

Au paragraphe 1^{er}, la CHFEP considère comme superfétatoire de parler au premier paragraphe de « perspectives plus favorables pour l'accès aux différents grades de l'ancien cadre ouvert », car de telles perspectives n'existent pas.

Le deuxième alinéa de ce paragraphe est en outre plus que contesté. En effet, ce n'est pas « chaque prochain avancement en grade au niveau supérieur », mais son bénéfice avancé ou reporté qui dépend de l'appréciation du fonctionnaire concerné. Dans un but de cohérence avec les autres dispositions du projet de loi sous avis, et notamment avec les articles 9 et 10, il est proposé de remplacer « l'avancement en grade au niveau supérieur » par la notion exacte de « la promotion ».

L'application de la dérogation mentionnée dans la dernière phrase du quatrième paragraphe est à préciser, car sa portée n'est pas certaine. La référence à l'article 10 dans la même phrase est à compléter par la mention « de la présente loi ».

Pour des raisons de clarté, la Commission préfère maintenir au paragraphe 1^{er} la référence aux perspectives plus favorables pour l'accès aux différents grades de l'ancien cadre ouvert. La Commission se rallie à la proposition de la CHFEP de remplacer l'expression « avancement en grade au niveau supérieur » par celle de « promotion ». Quant au paragraphe 4, les auteurs du projet de loi proposeront une adaptation des références suite à la remarque y relative du Conseil d'Etat.

Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » informe qu'il a reçu un courrier de la part de la FEDUSE-Administration au sujet des conséquences des dispositions transitoires de l'article 37 pour les agents des carrières supérieures, un courrier qui a en effet été envoyé à plusieurs membres de la Commission. La FEDUSE-Administration critique que de nombreux fonctionnaires en service subiront un préjudice quant à leurs futures expectatives de carrière suite à la mise en vigueur du présent projet de loi. Rappelons que le paragraphe 1^{er} de l'article 37 du projet de loi sous examen prévoit pour les agents déjà en service au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi 6459 une période transitoire de cinq ans avec un maximum de deux avancements en grade, lorsque les anciennes dispositions s'avèrent plus favorables. Cette mesure leur permet de conserver pendant la période transitoire leurs expectatives de carrière.

La FEDUSE-Administration estime qu'en raison de la structure particulière de la carrière supérieure et notamment en ce qui concerne le passage au cadre fermé, il s'avère que ces dispositions transitoires ne bénéficient pas dans la même mesure à l'ensemble des fonctionnaires en service. Elle souligne que dans les pires des cas, un agent bénéficiant pleinement des dispositions transitoires peut avancer en son dernier grade 8 ans après sa nomination, tandis qu'un autre fonctionnaire nommé seulement trois ans plus tard devra patienter jusqu'à 20 ans pour arriver au même niveau de carrière. Par analogie au régime transitoire illimité dans le temps dans la rubrique Enseignement (article 46, paragraphe 1^{er}), la FEDUSE-Administration propose d'allonger la période transitoire prévue à l'article 37, paragraphe 1^{er} et d'autoriser 3 avancements en grade d'après les anciennes dispositions.

Le représentant de la sensibilité « déi Lénk » s'interroge si cette disposition transitoire ne produira pas des cas de rigueur et s'il ne faudrait pas tempérer les effets de cette disposition pour des fonctionnaires en service qui avaient initialement une toute autre expectative de carrière.

A noter qu'en ce qui concerne les nouvelles modalités relatives à la bonification d'ancienneté, la FEDUSE-Administration fait remarquer que certains fonctionnaires émanant du secteur privé et nommés peu avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi sont le cas échéant lésés par rapport à d'autres agents qui entrent en service sous le nouveau régime et disposant aussi d'une certaine ancienneté. Comme l'expérience professionnelle de ces derniers pourra être prise en compte intégralement, ils pourront être, à ancienneté identique, avantagés au niveau de l'évolution de leur carrière par rapport aux fonctionnaires entrés en service avant la réforme.

Le représentant du groupe politique CSV se rallie à ces critiques, en estimant d'une manière générale que la réforme a des répercussions négatives sur la carrière supérieure administrative. Il concède que l'échéance des avancements des fonctionnaires de la carrière supérieure dans l'administration gouvernementale, tel qu'il a été le cas jusqu'à présent, à savoir un avancement au dernier grade après 8 ans de service, est certes exagérée. Cette situation s'explique d'ailleurs par le fait que dans les années 90', il n'y avait que très peu d'attachés de la carrière supérieure. Le recrutement à un rythme élevé dans la carrière supérieure au début des années 2000 a eu comme conséquence des avancements rapprochés des fonctionnaires en service. L'orateur insiste cependant qu'un décalage dans l'expectative de carrière d'un avancement au dernier grade dans une période de 8 ans, dans le meilleur des cas, à une période de 20 ans, est préoccupant. Il s'interroge si cette disposition transitoire ne viole pas le principe des droits acquis.

M. le Ministre rappelle qu'un des objectifs du projet de loi 6459 est d'instaurer une plus grande égalité de traitement entre les différentes carrières. Certains attachés de la carrière supérieure ont effectivement pu bénéficier des conditions d'avancement très favorables. Or, dans les dernières années, cette situation a d'ores et déjà changé et les avancements accélérés sur 8 ans ne correspondent plus à la réalité. M. le Ministre concède que la normalisation de la situation dans la carrière supérieure aura certes des effets moins favorables sur certains cas individuels. Il estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le principe de l'harmonisation des conditions d'avancement de la présente réforme.

Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » précise que sa critique ne concerne que les dispositions transitoires répercutant sur les fonctionnaires en service.

M. le Ministre souligne que les critiques présentées par les intervenants précédents n'ont pas été émises par la CHFEP dans son avis. Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » évoque que la CHFEP ne prend jamais position par rapport à la situation des différentes carrières dans la Fonction publique. Ceci relève de la compétence des associations sectorielles.

Plusieurs intervenants concluent que le ministère devrait réexaminer les répercussions de la disposition transitoire sur la carrière supérieure administrative.

L'expert gouvernemental explique que pour la disposition transitoire, le pourcentage de l'effectif pour le cadre fermé reste en vigueur. Dans le contexte d'une limitation des nouveaux recrutements dans la Fonction publique, les avancements dans le cadre fermé seront freinés. Le fait de pouvoir avancer de manière automatique suite à la mise en vigueur du présent projet de loi jouera donc également en faveur de certains fonctionnaires, notamment pour ceux des administrations avec un effectif limité et recrutant moins régulièrement. En effet, dans des administrations avec des rythmes de recrutement moins réguliers et donc avec des pyramides d'âge moins homogènes, l'application des pourcentages fixés par la loi d'harmonisation a freiné les promotions pour conduire à de véritables blocages pendant de longues années, voire rendre impossible l'accès aux derniers grades de la carrière avant la mise à la retraite. L'expert gouvernemental rappelle en outre que la loi du 17 juillet 2007 modifiant la loi sur les traitements a été introduite afin de remédier à la situation des fonctionnaires bloqués pendant 12 ans dans un même grade ! Cette loi a introduit une nouvelle possibilité de bénéficier, à défaut d'une promotion dans un grade pendant une période de 12 ans, d'un avancement en traitement au grade qui n'a pu être atteint par la promotion.

Les attentes de carrière pour une carrière donnée varient donc en fonction de l'administration à laquelle le fonctionnaire est affecté. L'harmonisation des carrières par regroupement dans les nouvelles catégories de traitement, telle qu'envisagée par le projet de loi sous examen, se fait sur base de moyennes constatées pour les différentes carrières. Il est donc effectivement possible que pour certains fonctionnaires, elle ait des effets favorables tandis que d'autres se retrouvent dans une situation moins bénéfique. L'objectif du présent projet de loi vise donc une plus grande équité entre les différentes carrières à l'avenir.

En réponse à la question de l'évolution de la carrière supérieure telle que prévue par le présent projet de loi, l'expert gouvernemental explique qu'après trois années de stage, un fonctionnaire avance au grade 13, 3 ans après sa nomination, au grade 14 après 6 ans, au grade 15 après 12 ans depuis sa nomination et au grade 16 après 20 ans. En guise d'exemple en matière de dispositions transitoires, un fonctionnaire classé actuellement au grade 13 tombe sous les anciennes conditions d'avancement pendant une période de 5 ans. Il avancera au grade 14 après 3 ans au grade 13 et pourra, le cas échéant, avancer jusqu'au grade 15 si le pourcentage de l'effectif du cadre fermé le permet. A noter que la période transitoire de 5 ans est calculée à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi sous examen.

L'expert gouvernemental rappelle encore que pour la loi dite d'harmonisation du 28 mars 1986 introduisant les pourcentages dans les grades supérieurs, une période transitoire de 3 ans avait été prévue. Il informe en outre qu'au stade de l'avant-projet de loi, le projet de loi sous examen prévoyait également une période transitoire de 3 ans. Cette période a été relevée à 5 ans au cours des négociations.

L'expert gouvernemental souligne que la période transitoire n'octroie dans aucun cas une garantie de deux avancements à un fonctionnaire dans la mesure où il doit effectivement avoir une vacance au niveau de l'effectif du cadre fermé.

Le représentant du groupe politique CSV propose d'amender la disposition transitoire dans le sens de permettre trois avancements, d'autant plus que ces avancements ne se font que si l'effectif du cadre fermé le permet. Il ne voit pas pourquoi le législateur devrait dès le début interdire un 3^{ème} avancement pour le cas où l'effectif du cadre fermé le permettrait en

pratique. Le représentant de la sensibilité « déi Lénk » se rallie à cette proposition et propose en outre d'allonger la période transitoire.

M. le Ministre ne partage pas cette position et préfère maintenir la disposition transitoire dans la teneur du projet de loi initial. Il redoute que toute modification en faveur d'une carrière donnée ouvre la voie à d'autres revendications de la part d'autres carrières. 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.

Article 38

La CHFEP estime que la référence au statut général des fonctionnaires de l'Etat au deuxième alinéa du premier paragraphe doit reprendre l'intitulé complet de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Article 39

Cet article prévoit l'intégration des anciennes carrières prévues par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat dans les catégories, groupes et sous-groupes de traitement définis à l'article 10 du projet sous avis.

La CHFEP constate que la carrière de l'aide-soignant n'a pas été reprise dans ce contexte. Même s'il n'y a plus de volonté politique pour engager encore à l'avenir des aides-soignants sous le statut de fonctionnaire, il semble néanmoins indispensable que le projet sous avis prévoie dans une disposition transitoire le classement de la carrière en question, afin d'éviter que les agents actuellement en service ne se trouvent dans un vide juridique.

Quant à la forme, la CHFEP constate que cet article volumineux emploie pour chaque sous-groupe des verbes différents tels que « regrouper », « comprendre », « se composer de ». Il est souhaitable qu'un seul verbe soit utilisé en l'espèce, afin que le lecteur ne soit pas induit en erreur.

La CHFEP signale en outre que la portée de la dérogation prévue à la dernière phrase de cet article, se rapportant au calcul du traitement par rapport à l'ancienne expectative de carrière, peut prêter à confusion.

Son libellé la rend en effet susceptible d'application aussi bien pour le groupe de traitement D1 de la catégorie de traitement D de la rubrique « Douanes » que pour l'ensemble du texte de l'article 39 sous avis. La CHFEP invite partant les auteurs à revoir l'alignement ou l'emplacement de cette disposition dans ledit article.

M. le Ministre explique que l'Etat ne recrute plus pour la carrière de l'aide-soignant, de sorte que cette fonction a été supprimée dans le présent projet de loi. Les aides-soignants en service au moment de l'entrée en vigueur des réformes, garderont cependant leur expectative de carrière et leur dénomination actuelles, conformément au paragraphe 1^{er} de l'article 40 du projet de loi sous examen.

Article 40

Le troisième paragraphe prévoit une dérogation à la règle générale, formulée à l'article 8, paragraphe 2, alinéa 3 du projet sous avis, qui interdit le report dans le nouvel échelon de l'ancienneté acquise dans le dernier échelon d'un grade avant l'avancement.

Cette dérogation ne jouerait toutefois que pour « le fonctionnaire accédant à la fonction de secrétaire général d'un département ministériel ». La CHFEP salue cette mesure. En sa qualité de gardienne de l'intérêt collectif de tous ses membres, elle propose toutefois de

généraliser cette mesure afin qu'elle puisse profiter à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, et non seulement à quelques « hauts fonctionnaires » en particulier.
A défaut de cette généralisation, elle tient à souligner que le maintien du troisième paragraphe de l'article 40 serait contraire à l'article 10bis de la Constitution.

M. le Ministre rappelle qu'il est renoncé à l'introduction de la fonction de secrétaire général d'un département ministériel de sorte que le paragraphe 3 est à supprimer.

Article 41

Au paragraphe 2, afin d'éviter tout reproche de discrimination basée sur le sexe, la formulation « les fonctionnaires classés » est à mettre au pluriel masculin. L'expression « au plutôt » est à remplacer par « au plus tôt ».

La Commission redresse l'erreur matérielle soulevée par la CHFEP au sujet de l'expression au plus tôt.

Article 43

Au deuxième paragraphe, la seconde phrase du premier alinéa laisse sous-entendre que l'ancienneté d'échelon acquise sous le régime des traitements antérieur est reportée dans l'échelon du classement obtenu dans le nouveau régime. La CHFEP rappelle que l'article 8, paragraphe 2, alinéa 3 du projet sous avis interdit l'accumulation d'ancienneté dans le dernier échelon d'un grade donné.

La CHFEP rappelle également que l'article 40, paragraphe 3 du présent projet permet très exceptionnellement de déroger à cette interdiction. La disposition ci-analysée ne fait pas de distinction suivant qu'il s'agit du dernier échelon ou non, ce qui laisse supposer que l'ancienneté d'échelon est reportée malgré l'interdiction de l'article 8, paragraphe 2, alinéa 3 précité.

La même remarque vaut pour les articles 44, paragraphe 2 et 45, paragraphe 2, qui mentionnent la même possibilité du report de l'ancienneté d'échelon.

Le régime actuel interdit clairement toute accumulation d'ancienneté lorsque le fonctionnaire se trouve classé au dernier échelon d'un grade. Le régime futur, prévu par le projet de loi sous avis, est ambigu et nécessite d'être précisé.

A titre subsidiaire, la CHFEP propose, à l'instar de ce qui a été suggéré ci-avant sub article 40, paragraphe 3, que l'acquisition d'ancienneté au dernier échelon ne soit plus exclue et profite à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat.

M. le Ministre estime que pour des raisons de clarté, il y a lieu de maintenir le libellé de l'article 43 dans sa teneur initiale.

Article 47

Le troisième paragraphe prévoit que les anciennes dispositions relatives aux modalités de calcul de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial restent applicables aux stagiaires en service avant le 1er janvier 2014.

La règle générale énoncée à l'article 53, alinéa 3 du projet de loi sous avis prévoit en revanche que le régime de computation de l'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial reste applicable aux stagiaires admis avant le 1er janvier 2015.

La CHFEP n'arrive pas à s'expliquer cette divergence, d'autant moins que le commentaire des articles n'y aide pas.

Les remarques relatives à la mise en vigueur de différentes dispositions deviennent sans objet alors qu'au vu du calendrier des travaux parlementaires, la mise en vigueur du projet de loi doit être revue de manière générale dans le cadre des amendements.

Article 49

La CHFEP estime que la formule « peuvent bénéficier » est trop incertaine et elle propose de modifier le premier alinéa comme suit:

« Les fonctionnaires en service, en congé de maternité, en congé parental ou en congé sans traitement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et intégrés en vertu de l'article 39 dans les fonctions de médecin et de médecin dirigeant ~~peuvent bénéficier~~ bénéficient à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi de l'augmentation d'échelon calculée en vertu de l'article 5 paragraphe 4. »

La Commission adopte cette proposition.

Article 50

La CHFEP constate que dans son ensemble, cette disposition ne tient pas la route et que sa mise en œuvre dans la pratique sera problématique. Ainsi, par exemple, la CHFEP se demande de quelle manière la « commission de contrôle » va apprécier la conformité ou non-conformité du « travail personnel de réflexion » et si elle est suffisamment compétente pour être chargée d'une telle mission.

La CHFEP tient à signaler que la « commission de contrôle » reprise aux diverses dispositions de l'article 50 doit être définie comme étant celle prévue à l'article 8 de la loi fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire de l'Etat à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien.

La Commission ne se rallie pas aux remarques de la CHFEP.

Article 51

La CHFEP s'oppose avec véhémence à ce que l'Administration du personnel de l'Etat puisse être habilitée à prester, pour le compte d'établissements privés, les services énumérés au premier alinéa de cet article. Elle estime que cette prestation ne se concilie ni avec ses missions, ni avec son rôle.

Au vu des critiques du Conseil d'Etat la Commission a décidé de supprimer l'article 51.

Article 54

Le troisième paragraphe prévoit l'entrée en vigueur rétroactive au 1er janvier 2013 de l'article 40 du projet de loi sous avis. La CHFEP note que les raisons à la base de cette rétroactivité restent inconnues.

Les auteurs du projet de loi rappellent que cette mise en vigueur sera revue dans le cadre des amendements parlementaires.

2. 6465 Projet de loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat propose de supprimer cet article puisque la détermination de l'objet de la loi dans le corps même de son dispositif ne comporte pas de valeur normative, contrairement à la détermination de son champ d'application par rapport à d'autres textes légaux.

Pour des raisons de clarté, la Commission préfère maintenir l'article 1^{er}.

Article 2

L'article 2 reprend le texte exact de la définition de l'employé de l'Etat telle qu'elle était déjà inscrite dans la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat.

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

Article 3

L'article 3 énumère les conditions que l'employé de l'Etat doit remplir en vue de l'engagement en cette qualité auprès d'une administration ou service de l'Etat.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositions sous examen auraient avantage à être alignées, dans la mesure du possible, à celles résultant de la version en projet de la loi précitée du 16 avril 1979 tant pour ce qui est du contenu que pour ce qui est de la forme.

Quant à la forme, il échet notamment d'insérer des phrases entières dans les textes des différents points de l'énumération.

Quant au fond, le Conseil d'Etat renvoie à son avis sur le projet de loi n°6457. Une observation additionnelle s'impose en relation avec le point d) où sont énoncées les modalités pour un employé de l'Etat de réintégrer le service après une interruption de service de moins de deux ans. En effet, la faculté pour le chef d'administration de pouvoir, sans autres conditions préétablies, s'opposer à une réintégration dans les conditions allégées prévues, risque d'ouvrir la porte à l'arbitraire en permettant un traitement inégal de deux concernés. Le cadre légal à mettre en place devrait délimiter la sphère de compétence du chef d'administration (cf. « à moins que le chef d'administration n'en décide autrement ») et encadrer son pouvoir discrétionnaire afin d'éviter des recours en justice.

Pour le surplus, les allègements prévus par rapport à la situation actuelle pour rendre la procédure de recrutement plus flexible trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat d'insérer des phrases entières dans les textes des différents points de l'énumération.

M. le Ministre estime qu'il est effectivement opportun d'aligner davantage les dispositions de l'article 3 à celles introduites par le projet de loi 6457 concernant le statut général des fonctionnaires.

En ce qui concerne le point d), la Commission se rallie à la position du Conseil d'Etat qu'il y a un risque d'arbitraire si le chef d'administration peut s'opposer à une réintégration d'un employé. Il en sera tenu compte dans le cadre des amendements parlementaires.

En réponse à une question au sujet du point c) disposant que l'employé doit offrir les garanties de moralité requises, l'expert gouvernemental explique que pour les fonctionnaires, le Ministre de la Fonction publique peut refuser une admission au stage à un candidat sur base des inscriptions au bulletin 2 du casier judiciaire et en fonction du nombre, de la gravité

et de l'ancienneté des inscriptions et des condamnations subséquentes. En ce qui concerne les employés, c'est le ministre du ressort qui choisit le candidat à recruter. Un membre de la Commission souligne que si un candidat n'est pas retenu pour le poste d'employé en vertu de cette disposition sous c), il pourra toujours introduire un recours de sorte que le tribunal administratif exerce un contrôle par rapport à l'élément arbitraire d'une telle décision.

Article 4

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

Article 5

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

Articles 6 et 7

Le Conseil d'Etat souligne que l'article 7 maintient, à l'instar des dispositions actuellement en vigueur qui régissent la résiliation par l'employeur du contrat de travail à durée indéterminée d'un employé de l'Etat, un régime légal qui se situe quelque part entre la démission d'office prévue par l'article 39 nouvellement projeté de la loi précitée du 16 avril 1979 et le licenciement prévu par le Code du travail.

Dans l'intérêt de la clarté des règles applicables, le Conseil d'Etat préférerait à l'approche préconisée une solution s'identifiant soit aux dispositions relatives à la démission d'office d'un fonctionnaire soit aux conditions dans lesquelles peut intervenir le licenciement réglé par le Code du travail. Il note qu'en vertu de l'article 4 du projet de loi sous examen les formes et modalités de l'engagement s'apparentent largement aux dispositions du Code du travail, tandis que la résiliation du contrat de travail à l'initiative de l'employé de l'Etat a lieu selon des règles proches de celles de la démission d'office d'un fonctionnaire et prévues par la nouvelle version projetée de l'article 39 de la loi précitée du 16 avril 1979. Ne conviendrait-il pas de repenser les règles légales en projet touchant à l'engagement de l'employé, d'une part, et à la résiliation de la relation de travail (à l'initiative de l'employé ou à celle de son employeur), d'autre part, en alignant le régime juridique dans les deux hypothèses de façon conséquente sur le Code du travail ou sur le statut légal des fonctionnaires de l'Etat?

La même suggestion du Conseil d'Etat vaut d'ailleurs pour l'article 6. Dans la perspective du réalignement des dispositions dans l'un des deux sens proposés, le Conseil d'Etat se dispense de l'examen des dispositions en projet.

M. le Ministre propose de suivre le Conseil d'Etat en alignant les dispositions des articles 6 et 7 sur celles du statut général des fonctionnaires. Dans cette optique, il est renoncé, au paragraphe 1^{er} au délai de trois années pour la non-résiliabilité du contrat à durée indéterminée. Rappelons que la loi actuelle fixe un délai de dix ans et que le projet de loi prévoit un délai de 3 ans. A relever par ailleurs que les dispositions du Code du travail en matière de résiliation de contrat ne sont pas rendues applicables aux employés de l'Etat par le présent projet de loi.

M. le Ministre explique que la condition d'âge de 35 ans, deuxième critère actuellement requis en parallèle en vue de la non-résiliabilité du contrat de l'employé de l'Etat, a été supprimée. Dans la mesure où cette condition peut être considérée comme discriminatoire, le présent projet ne prévoit dorénavant plus qu'une seule condition.

Article 8

Le Conseil d'Etat note que le calcul des années de service conformément à l'article 9 du projet de loi n'a un intérêt que dans l'hypothèse où c'est la période de travail minimale de 20 ans au service de l'Etat qui sert de condition pour faire bénéficier un employé du régime de pension des fonctionnaires. Elle est par contre sans objet dans l'hypothèse d'un employé engagé par l'Etat à durée indéterminée qui a atteint l'âge de 55 ans.

Tout comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat a maille à comprendre le sens du paragraphe 2 dont la nouvelle version n'est pas autrement commentée par les auteurs. Il estime que, plutôt que de prévoir une exception pour les employés engagés après l'âge de 55 ans, il conviendrait de faire de cette exception la règle.

M. le Ministre préfère maintenir l'article 8 dans sa teneur actuelle. Il estime que la disposition en vertu de laquelle un employé se voit appliquer le régime de pension des fonctionnaires après vingt années de service joue en faveur de l'agent.

Article 9

Dans la mesure où il ne faut pas insérer des phrases entières dans les points formant une énumération du genre de celle de l'article sous examen, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de transférer les phrases ajoutées aux points a), c) et d) dans un nouvel alinéa 2 dont le libellé renverra aux points en question.

La hiérarchie des normes interdit de se référer dans une loi à un texte d'un niveau hiérarchique inférieur. Aussi, le Conseil d'Etat doit-il **s'opposer formellement** au renvoi à des règlements grand-ducaux prévu au point e).

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat. Le renvoi aux règlements grand-ducaux sera remplacé par celui à la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

Articles 10 et 11

Ces articles reprennent textuellement les dispositions de l'article 11 de la loi modifiée du 27 juin 1972 concernant le statut des employés de l'Etat (sauf la modification de la notion « employés privés » en « salariés »).

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'attribuer la compétence de connaître du contentieux en matière de régime de service des employés de l'Etat au juge administratif. En effet, cette solution ne s'avère indiquée que si le régime reste calqué sur le statut légal des fonctionnaires de l'Etat. Or, à l'endroit des articles 6 et 7, le Conseil d'Etat a soulevé la question de l'alignement de ce régime soit sur les dispositions du statut légal des fonctionnaires de l'Etat, soit sur celles de droit commun résultant du Code du travail. La question de la compétence judiciaire appropriée devra être tranchée en conséquence.

La Commission a décidé d'aligner les articles 6 et 7 du projet de loi sur le statut du fonctionnaire. La compétence du tribunal administratif en est une conséquence logique.

L'expert gouvernemental explique l'importance de cette disposition : en cas d'une annulation de la décision de résiliation du contrat par le tribunal administratif, le contrat de l'employé reste en vigueur. En revanche, le tribunal du travail ne peut qu'accorder une indemnité, mais le contrat de travail reste annulé.

Article 12

Abstraction faite que l'article sous examen ne mentionne plus le personnel de la Société nationale des CFL parmi les personnes susceptibles de bénéficier d'une assimilation par voie de règlement grand-ducal au régime des employés de l'Etat, il reprend le contenu de l'article 13 de la loi précitée du 27 juin 1972. Le Conseil d'Etat critique à cet égard que le commentaire des articles 10, 11 et 12 n'est pas correct.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité du maintien des dispositions de l'article 12 du projet de loi. En effet, dans la mesure où la création de tout établissement public doit, en vertu de l'article 108bis de la Constitution, faire l'objet d'une loi spéciale qui en définit, à côté de l'objet et des compétences, également les modalités de son fonctionnement organique, il n'est pas besoin de la disposition générale sous examen, mais il appartiendra à la loi portant création de l'établissement public, voire constitution de la Société nationale des CFL, de disposer dans quelle mesure il y a assimilation du personnel aux employés de l'Etat, et de déterminer s'il y a intérêt à accorder, le cas échéant, le statut des fonctionnaires à une partie ou à l'ensemble du personnel de l'établissement public. Cette approche aurait aux yeux du Conseil d'Etat le double avantage de régler, conformément à l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, dans la loi formelle et non pas dans un règlement grand-ducal, le régime de travail des personnes concernées et de donner au texte légal une bien plus grande flexibilité quant aux situations forcément distinctes des différents établissements publics visés. En attendant que l'article sous examen soit revu dans le sens préconisé, **le Conseil d'Etat se voit obligé de réserver la question de la dispense du second vote constitutionnel sur ce point précis.**

A la lumière des critiques du Conseil d'Etat, la Commission décide de supprimer l'article 12. L'expert gouvernemental explique que la loi-cadre des différents établissements publics règle à chaque fois le statut à accorder au personnel.

Un membre de la Commission souhaite connaître la position du Gouvernement au sujet d'une loi de base concernant la création et l'organisation des établissements publics d'une manière générale. M. le Ministre explique que le Gouvernement n'a pas encore tranché cette question.

Article 13

L'article 13 est dépourvu de toute valeur normative, et le Conseil d'Etat en demande la suppression.

La Commission se rallie au Conseil d'Etat de sorte que l'article 13 est supprimé.

Article 14

Suite à la suppression de l'article 13, la rédaction de l'article 14 aura avantage à être adaptée comme suit:

« Art. 14. L'indemnité des employés est due à partir de leur entrée en service. Toutefois, si [...] »

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 15

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes de « en pourcentage de » par « proportionnellement à ». La Commission prévoit de reformuler l'article en question.

Article 16

Le Conseil d'Etat demande que la notion « Aux articles qui suivent » soit précisée par l'insertion des numéros des articles effectivement concernés. Cette précision s'impose d'autant plus que les articles 14 et 15 (qui précèdent), font également usage de l'indemnité telle que définie par l'article sous examen.

Ensuite, il suffit de renvoyer aux « tableaux indiciaires de l'annexe » en écrivant:

« Art. 16. Aux articles [...] le terme « indemnité » désigne l'indemnité de base fixée, sauf disposition contraire, par référence aux tableaux indiciaires de l'annexe pour chaque grade et échelon. »

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat et énumérera en outre les articles concernés.

Article 17

Le Conseil d'Etat propose d'écrire « *repris au tableau indiciaire point I. Administration générale annexé* », une proposition que la Commission fait sienne.

Article 18

Le Conseil d'Etat propose d'écrire « *[...] que si les conditions de diplôme et d'emploi sont remplies conjointement, sauf les exceptions prévues aux articles [...] (énumération des articles effectivement concernés)* », une proposition que la Commission fait sienne.

Article 19

Le Conseil d'Etat se joint à la Chambre des fonctionnaires et employés publics pour demander la suppression du mot « respectifs » à l'alinéa 1^{er}.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à son avis relatif au projet de loi fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire peut se faire changer d'administration (doc. parl. n° 6463) et demande d'aligner le texte proposé au libellé définitivement retenu pour le projet de loi en question.

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le mot « respectifs » à l'alinéa 1^{er}.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat relative à l'alinéa 2, M. le Ministre précise qu'il n'est pas envisagé de permettre aux employés de l'Etat un changement d'administration selon la procédure applicable aux fonctionnaires.

L'expert gouvernemental explique que pour un employé de l'Etat qui est retenu pour un poste dans une autre administration, le changement d'administration se fait par une modification de son contrat de travail.

En réponse à une question au sujet de la portée de l'alinéa 2 disposant que les décisions de classement peuvent déroger au déroulement des carrières, M. le Ministre explique qu'en théorie, cette disposition permet de classer un employé dans une carrière supérieure à son niveau d'études. Il s'agit d'une disposition qui est actuellement déjà en vigueur, et en pratique, il n'en est pas fait usage. Il ajoute que cette possibilité est à considérer dans l'optique du développement d'un système de validation des acquis de l'expérience.

Le représentant du groupe parlementaire CSV estime que même si cette disposition n'est appliquée de facto, elle reste théoriquement applicable. Il propose de préciser dans le

commentaire de l'article que ce classement se fait au sein d'une même carrière. M. le Ministre s'y oppose, en soulignant qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de supprimer cette possibilité, même si elle n'est en principe pas appliquée. Il rappelle en outre que cette disposition n'a jamais créé des situations contestables jusqu'à présent.

Le représentant de la sensibilité « déi Lénk » est d'avis qu'il faudrait limiter les décisions de classement au sein d'une carrière pour des raisons d'équité. Si le changement de carrière pour l'employé était également visé par cette disposition, il faudrait l'encadrer et le motiver davantage afin d'éviter des décisions arbitraires.

Luxembourg, le 7 juillet 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten