



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

P.V. FNPRA 07

**Commission de la Fonction publique et de la Réforme
administrative**

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2014

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 5 mars 2014
2. 6457 Projet de loi modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
 - 2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;
 - 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;
 - 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;
 - 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;
 - 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
 - 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol remplaçant M. Georges Engel, M. Lex Delles, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, Mme Christiane Wickler

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

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

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Engel, M. Justin Turpel

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 5 mars 2014

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6457 Projet de loi modifiant :

1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;

2) la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ;

3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;

4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;

5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;

6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;

7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;

et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique

M. le Ministre informe la Commission que le Conseil de Gouvernement a adopté lors de sa réunion du 7 mars des propositions afin de régler les divergences entre le Gouvernement et la CGFP au sujet du calcul de l'indemnité de stage (calcul à partir du 3^{ème} échelon ou du 4^{ème} échelon). Une rencontre avec la CGFP est prévue pour le 14 mars au cours de laquelle seront abordés notamment le calcul de l'indemnité de stage, le système d'appréciation du fonctionnaire ainsi que le rapport d'expérience professionnelle. M. le Ministre informera la Commission des résultats de cette rencontre lors de la prochaine réunion.

La Commission poursuit l'examen des articles à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat :

Articles 67 et 68

Le Conseil d'Etat constate tant à la lecture de l'exposé des motifs (Chapitre XIII, 2.) que des articles 67 et 68 que le projet de loi sous examen se limite à des interventions constituant des retouches plutôt que des réformes. Les changements par rapport au texte en vigueur visent des dispositions ponctuelles et des points de détail. La disposition la plus importante tente de mieux cerner les notions de « litige collectif », « litige généralisé » et « litige non généralisé ».

Le Conseil d'Etat estime cependant que la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct

de l'Etat doit subir une révision de fond. Les difficultés d'application qui se sont fait jour, avec de plus en plus d'acuité, au fil des trente-quatre années d'existence de cette loi, demandent une réflexion approfondie sur la grève dans la fonction publique et sur les moyens à mettre en œuvre afin de la canaliser dans des voies qui ne mettent pas en danger la survie de l'Etat ni le fonctionnement ordonné des services garantissant les fonctions vitales de l'Etat.

Il rappelle à cet égard les recommandations faites le 13 février 2013 par le médiateur¹: « ...le litige qui est à la base des présentes recommandations a montré d'autres lacunes substantielles de la loi de 1979, notamment: le manque de critères permettant de distinguer clairement un litige généralisé d'un litige sectoriel, l'opacité de la loi quant aux critères précis qui permettraient d'apprécier le degré de représentativité des organisations syndicales dans un secteur déterminé, le manque de clarté pour ce qui est du déclenchement de la grève (les procédures à mettre en œuvre entre la non-acceptation par le syndicat des recommandations du médiateur et la décision du "personnel" de déclencher la grève), l'inexistence de règles procédurales précises au niveau de la conciliation et de la médiation».

Le Conseil d'Etat considère en outre qu'une procédure en deux étapes située entre la déclaration de l'intention de faire la grève par une organisation syndicale et le déclenchement de cette grève est trop lourde, surtout lorsque la seconde étape recommence par une tentative de conciliation, alors que la première étape s'est soldée précisément quelques jours plus tôt par l'échec d'une procédure de conciliation. L'existence d'un litige collectif, généralisé ou sectoriel, n'est pas nécessairement l'annonce d'une grève à venir. Même un litige collectif qui n'a pas trouvé, aux yeux du syndicat, de réponse appropriée pour les problèmes qui se posent n'est pas obligatoirement suivi d'une grève. Le recours à l'intervention de représentants d'institutions de l'Etat (Président du Conseil d'Etat, Président de la Cour supérieure de Justice) n'est pas nécessaire pour des litiges sectoriels. Le délai de six mois laissé par le projet de loi sous avis entre l'échec des procédures préalables et le déclenchement de la grève ne met pas fin aux abus constatés actuellement; laisser sourdre un différend collectif avec ses répercussions négatives sur le climat de travail ne sert à rien – et un syndicat déterminé à faire la grève saura l'organiser dans les délais les plus brefs; les deux parties ont un intérêt manifeste à ce que le bras de fer social qui s'engage se termine le plus vite possible. Enfin, il y a lieu de préciser dans la loi les procédures qui permettent d'établir qu'il y a bien une volonté générale ou sectorielle non pas pour constater l'existence du différend, mais pour faire la grève.

En ce qui concerne le point a) du numéro 1 du texte proposé, le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle**, la suppression du mot « notamment ». Dans le contexte sous avis, l'emploi de ce mot est en effet contraire à la sécurité juridique alors qu'il confère à l'énumération qu'il introduit un caractère non limitatif, de nature à engendrer une incertitude quant aux normes applicables.

M. le Ministre se rallie au constat du Conseil d'Etat que les articles sous examen n'engendrent certes pas une réforme de fond du droit de grève dans la Fonction publique. Il estime que le projet de loi sous examen n'est pas le cadre approprié pour une réforme générale du droit de grève. M. le Ministre souligne que les propositions du Conseil d'Etat relatives à une révision du droit de grève sont pertinentes. Une telle réforme devrait être discutée de façon approfondie avec les partenaires sociaux. Voilà pourquoi il propose de tenir compte, à ce stade, de l'opposition formelle du Conseil d'Etat en supprimant le mot « notamment » et de préparer une réforme du droit de grève de la Fonction publique lors d'une prochaine phase. La Commission se rallie à cette proposition.

¹ Dans le cadre du différend qui a opposé les syndicats SEW/OGBL et APSS au Gouvernement, en présence de la CGFP, relatif au projet de réforme de la Fonction publique dans le secteur de l'enseignement.

Article 69

L'article 69 reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 70

L'alinéa 6 du point 2 de l'article 70 prévoit la prise d'un règlement grand-ducal « sur avis obligatoire du Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ». Au regard des règles régissant l'organisation du Gouvernement, la disposition sous examen paraît quelque peu étonnante. En effet, les actes réglementaires à soumettre à la signature du Chef de l'Etat doivent obligatoirement être délibérés au préalable par le Gouvernement en conseil. A cette occasion, chaque membre du Gouvernement peut faire valoir son avis, y compris et à plus forte raison le ministre du ressort qui, en l'espèce, est celui de la Fonction publique. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat demande de faire abstraction de l'avis ministériel obligatoire. Le Conseil d'Etat doit par ailleurs **s'opposer formellement au texte dans sa rédaction actuelle**, alors que par l'exigence d'un avis ministériel obligatoire comme condition de l'adoption du règlement grand-ducal, les prérogatives que tient le Grand-Duc de l'article 36 de la Constitution seraient limitées, ou pourraient même être tenues en échec si le ministre s'obstinait à ne pas émettre d'avis, ce qui ne saurait se concevoir au regard du caractère autonome conféré par la Constitution au Grand-Duc dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'exécution.

La Commission tient compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat relative à l'alinéa 6 du point 2° de sorte que le bout de phrase « à prendre sur avis obligatoire du Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions » est à supprimer.

D'après le Conseil d'Etat, l'avant-dernier alinéa du point 2 de l'article sous examen ne précise pas « sur demande » de qui l'Institut national d'administration publique assiste les administrations et établissements publics de l'Etat à la conception et à la mise en place de programmes de formation spéciale. Le Conseil d'Etat propose de prévoir que la demande en assistance de l'Institut doit émaner du chef d'administration.

La Commission suit le Conseil d'Etat et précise par voie d'amendement au point 2, alinéa 8 qu'il s'agit d'une demande du chef d'administration. L'alinéa 8 se lit désormais comme suit :

« Sur demande **du chef d'administration**, l'Institut assiste les administrations et établissements publics de l'Etat à la conception et à la mise en place de programmes de formation spéciale. »

Article 71

L'article sous examen fait état d'une formation spéciale « organisée par le ministère de l'Intérieur et les administrations et établissements publics des communes en collaboration avec l'Institut ». L'expression « ministère de l'Intérieur » est impropre alors que les départements ministériels n'ont pas d'existence propre. En plus, les agents communaux relèvent soit des administrations communales, soit des syndicats de communes, soit des établissements publics placés sous la surveillance des communes. De ce point de vue, les formulations employées par les auteurs sont inappropriées.

Au-delà des critiques relatives à la terminologie employée, le Conseil d'Etat considère que la répartition des compétences entre le Gouvernement, le secteur communal et l'Institut national d'administration publique n'est pas claire. Il propose de reléguer à un règlement grand-ducal la détermination des interventions respectives des trois partenaires précités

dans la formation des agents communaux. La disposition sous examen pourrait être remplacée par le texte suivant:

« La formation assurée par l'Institut national d'administration public pendant le service provisoire comprend une partie de formation générale et une partie de formation spéciale. La partie formation générale est assurée par l'Institut. Un règlement grand-ducal détermine l'intervention du ministre de l'Intérieur, du secteur communal et de l'Institut dans la formation spéciale. »

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

Article 72

L'article sous examen remplace le paragraphe 1^{er} de l'article 9bis de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique. Dans le nouveau texte, il est question d'un contrôle de connaissances.

Le Conseil d'Etat souligne que selon le paragraphe 2 de l'article 9bis de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration, qui reste inchangé, « l'organisation et les modalités de la formation de début de carrière sont fixées par règlement grand-ducal ». Ici se pose la question de savoir si les modalités du contrôle des connaissances introduit par le nouveau texte sont également prévues par un règlement grand-ducal.

La Commission apporte les précisions suggérées par le Conseil d'Etat au paragraphe 2 de l'article 9bis précité de sorte que l'article 72 du projet de loi sous examen se lit désormais comme suit :

« Art. 72.-A L'article 9bis, le paragraphe 1er est remplacé comme suit:

„(1) Le cycle de formation de début de carrière prévu à l'article 20 paragraphe 4 de la loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat est organisé par l'Institut pour les employés bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée relevant des groupes d'indemnité prévus aux articles 43 à 49 de la même loi, à l'exception des sous-groupes d'indemnité de l'enseignement. Il est sanctionné par un contrôle des connaissances.“

(2) L'organisation, les modalités du déroulement et les modalités du contrôle des connaissances de la formation de début de carrière sont fixées par règlement grand-ducal. »

Articles 73 et 74

Ces articles restent sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 75

L'article sous avis modifie l'article 1^{er} de 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 administratifs du Gouvernement et en autorisant les personnes détachées à porter les titres que le Gouvernement leur confèrera.

M. le Ministre explique que cet article répond à la doléance du Ministère des Affaires étrangères de revaloriser certaines fonctions dirigeantes au Luxembourg par rapport aux postes dans les missions diplomatiques à l'étranger. Certaines fonctions sont désormais à classer au grade 18 : le secrétaire général du département des affaires étrangères, les directeurs des départements des affaires étrangères et le représentant permanent auprès de l'UE. La fonction du ministre plénipotentiaire sera reclassée du grade 18 au grade 17.

Certains membres de la Commission ne voient pas pourquoi les postes au Ministère manqueraient d'attractivité. Si un diplomate est classé au grade 18 lorsqu'il est ambassadeur à l'étranger, il garde son grade de ministre plénipotentiaire lorsqu'il acceptera un poste de directeur d'un département du Ministère des Affaires étrangères. L'expert gouvernemental explique que tous les ambassadeurs en poste à l'étranger ne portent pas le grade du ministre plénipotentiaire. La disposition sous examen a pour objet de conférer de manière systématique le grade 18 aux directeurs des départements du Ministère des Affaires étrangères. Il s'agit de permettre aux agents du corps diplomatique qui ne sont pas encore classés au grade 18, d'accéder à ce grade lorsqu'ils se voient attribuer un des postes précités. Un membre s'interroge si cette disposition n'entraînera pas un déséquilibre au sein de l'administration gouvernementale dans la mesure où les directeurs d'autres départements ministériels ne seront pas classés au grade 18.

A la lumière de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission décide de faire abstraction de l'article sous rubrique. Tel que proposé par le Conseil d'Etat, le Gouvernement pourra organiser par règlement grand-ducal le département des Affaires étrangères.

Un membre de la Commission souligne que le règlement grand-ducal devra se limiter à l'organisation du département ministériel et ne pourra créer des fonctions salariées.

Articles 76 à 81

Ces articles restent sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 82

Au numéro 1 de cet article, le Conseil d'Etat demande, **sous peine d'opposition formelle**, la suppression du mot « notamment ». Dans le contexte sous avis, l'emploi de ce mot est en effet contraire à la sécurité juridique alors qu'il confère à l'énumération qu'il introduit un caractère non limitatif, de nature à engendrer une incertitude quant aux normes applicables.

La Commission adopte cette proposition du Conseil d'Etat.

Articles 83 à 85

Ces articles restent sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 86

Le Conseil d'Etat renvoie aux observations qu'il a formulées à l'endroit de l'article 39. C'est dès lors à titre tout à fait subsidiaire qu'il procède à l'examen de l'article sous rubrique.

L'article sous examen porte création de la fonction de « médiateur au sein de la Fonction publique ». A cet égard, il faut observer qu'il eût été plus élégant de créer la fonction de médiateur, non pas dans une loi essentiellement modificative, mais dans une loi autonome.

Selon le paragraphe 1^{er}, le médiateur est « institué auprès du ministre ». Le médiateur se conçoit pourtant comme un service administratif, qui, comme tout service administratif étatique, est placé sous l'autorité d'un ministre. Dans cette logique, il faudrait écrire:
« Il est institué un médiateur au sein de la Fonction publique, placé sous l'autorité du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. Le médiateur a pour mission ... »

Au paragraphe 2, il y a lieu de préciser l'autorité de nomination qui, selon le commentaire des articles, est le Grand-Duc. Le Conseil d'Etat demande de remplacer dans ce contexte l'exigence d'un avis « obligatoire » de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par l'exigence de demander l'avis de cette chambre. Il serait même possible d'accorder à la Chambre des fonctionnaires et employés publics un délai pour émettre son avis; si l'avis n'intervenait pas dans le délai fixé, l'autorité de nomination pourrait passer outre. Le maintien de l'avis « obligatoire » limiterait en effet de manière indue les prérogatives de l'autorité de nomination et pourrait même les tenir en échec.

Pour des raisons de cohérence terminologique, il y a lieu de remplacer au paragraphe 4 l'expression « faire appel » par le verbe « recruter », ou bien d'écrire que « *les services du médiateur comprennent des employés de l'Etat* ». Ce paragraphe pourrait d'ailleurs utilement énoncer le cadre du personnel affecté aux services du médiateur.

La Commission tient l'examen de cet article en suspens. M. le Ministre exposera la position du Gouvernement lors d'une prochaine réunion après avoir consulté la CGFP.

Articles 87 et 88

Ces articles restent sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 89

L'article sous examen est superfétatoire, alors qu'il vise les fonctionnaires déjà concernés par l'article 1^{er} de la loi précitée du 9 décembre 2005.

La Commission se rallie au Conseil d'Etat et supprime l'article 89.

Article 90

L'article 90 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 91

D'après le Conseil d'Etat, cet article est superfétatoire, alors qu'il est de règle que la loi spéciale déroge à la loi générale. Néanmoins, il ne s'oppose pas à son maintien si, dans l'idée des auteurs, le présent article doit contribuer à dissiper toute équivoque.

Afin d'éviter toute équivoque, la Commission décide de maintenir l'article 91.

Article 92

Cet article n'appelle pas d'observation, mise à part celle faite *in fine* des considérations générales, en rapport avec la date d'entrée en vigueur de la loi en projet.

L'entrée en vigueur sera réglée dans le cadre des amendements parlementaires.

Examen de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics relatif au projet de loi n°6457

La Commission procède à l'examen de l'avis de la CHFEP du 18 juin 2013 :

Article 1^{er}

- En ce qui concerne les points 2 et 3 de l'article 1^{er} du projet de loi, la CHFEP fait les mêmes remarques que le Conseil d'Etat. La Commission a déjà décidé de remplacer le renvoi au chapitre 2bis par un renvoi aux articles 4, 4bis et 4ter et de supprimer les mots « plus particulièrement ». Quant à la référence à l'article 7 seule la première phrase de l'alinéa 4 en question sera supprimée. Par conséquent, la référence à l'alinéa 4 sera maintenue.

- La CHFEP propose à plusieurs endroits d'indiquer qu'un règlement grand-ducal « précise » au lieu de « peut préciser ». La Commission décide de maintenir la terminologie initiale du projet de loi.

- Quant au point 4, la CHFEP note que le troisième paragraphe (de l'article 1^{er} du statut) énumère les articles du statut général applicables aux fonctionnaires stagiaires « sans préjudice de l'article 2, paragraphes 3 et 4 » relatifs à l'admission au stage et au développement professionnel du stagiaire. La CHFEP se demande pourquoi le paragraphe 5 de l'article 2, traitant du changement temporaire de l'affectation du stagiaire pendant sa deuxième année de stage, n'y est pas mentionné et propose de compléter le début de ce paragraphe de la façon suivante : « Sans préjudice de l'article 2, paragraphes 3, 4 et 5, de l'article 4bis (...) ».

La Commission décide d'maintenir l'examen de cette proposition en suspens.

- Pour ce qui est du point 6, la CHFEP constate que le deuxième alinéa du cinquième paragraphe énumère les dispositions du statut applicables aux employés de l'Etat, y compris l'article 4bis paragraphes 1, 2, 3 et 5. Or, l'article 4bis ne comprend que quatre paragraphes. La référence au paragraphe 5 est à supprimer. La remarque de la CHFEP est identique à celle du Conseil d'Etat et la Commission a supprimé le renvoi au paragraphe 5.

- Au point 7, la Commission a déjà adopté le renvoi erroné (article 9, ~~paragraphe 1^{er}~~, alinéa 3). La CHFEP constate encore que le même alinéa évoque en outre les articles 75 et 76 relevant du « Chapitre 14. – Discipline, Section VI. – Révision » du statut général. La CHFEP fait remarquer que l'exclusion de l'application des articles 77, 78 et 79 de la même section et traitant de la suite de la procédure de révision, n'est pas logique. Par conséquent, il est proposé de modifier l'alinéa sous avis comme suit: « l'article 9, paragraphe 1er, alinéa 3, l'article 10, l'article 14, l'article 15bis, l'article 23, l'article 32, paragraphes 4 à 6, l'article 34, l'article 36, paragraphes 1 et 2, l'article 37, l'article 43 ainsi que les articles 75 à 79 ».

La Commission décide de maintenir l'examen de cette proposition en suspens.

- Au point 8, le septième paragraphe recopie l'article L. 161-1(2) du Code du Travail et exclut à son tour l'application aux fonctionnaires et employés de l'Etat des dispositions de ce code « concernant plus particulièrement les relations collectives de travail ». L'expression « plus particulièrement » crée une ambiguïté et le terme utilisé dans le Code du Travail n'est pas « relations collectives de travail », mais « rapports collectifs du travail ». Afin d'éviter toute équivoque, la CHFEP estime que le paragraphe 7 doit avoir la teneur suivante: « Les dispositions en Code du Travail ~~et concernant plus particulièrement les relations collectives de travail~~ en matière des rapports collectifs du travail ne sont applicables ni aux

fonctionnaires et employés de l'Etat visés par le présent statut ni à leurs organisations syndicales ».

Au vu des remarques du Conseil d'Etat, à savoir que les références d'un acte législatif vers un autre sont dynamiques, la Commission décide de supprimer ce point.

Article 3

Le point 1 de l'article 3 prévoit la possibilité pour les ministres de la Fonction publique, de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur de « reconnaître un diplôme ou certificat comme équivalent à celui exigé pour un poste vacant, le cas échéant sur avis d'une commission à instituer par règlement grand-ducal ». La CHFEP note que l'expression « le cas échéant » laisse sous-entendre que l'avis de la commission pré-mentionnée n'est que facultatif, risquant ainsi de favoriser l'arbitraire. Elle propose partant de supprimer la formulation en cause.

Le Conseil d'Etat avait également demandé de faire abstraction de l'institution par le texte sous avis d'une commission facultative. La Commission avait décidé de maintenir le point 1° dans sa teneur gouvernementale. Il arrive que des diplômes reconnus comme équivalents par les ministres ayant l'éducation nationale respectivement l'enseignement supérieur dans leurs attributions ne donnent cependant pas accès aux examens-concours à la Fonction publique. Voilà pourquoi il est institué une commission d'équivalence au ministère de la Fonction publique qui analyse ces dossiers.

Au point 3, la CHFEP émet les mêmes critiques que le Conseil d'Etat à l'égard du point e). La Commission s'était ralliée aux critiques du Conseil d'Etat de sorte que la disposition sous e) est à supprimer.

Articles 6 à 8

L'examen des articles 6 à 8 portant sur la gestion par objectif a été tenu en suspens. M. le Ministre informe qu'il discutera deux options avec la CGFP : i) régler le principe de la gestion par objectif et des notions afférentes dans une loi spéciale ou ii) prévoir un allègement du système d'appréciation dans le cadre du projet de loi sous examen.

Les remarques de la CHFEP seront donc analysées lors du réexamen des articles sous rubrique lors d'une prochaine réunion.

Article 9

La CHFEP regrette que les auteurs du projet sous avis suppriment la définition du terme « promotion » au niveau du statut général. Même si cette définition apparaît à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 du projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, une définition dans le statut général serait opportune, d'autant plus que ledit statut prévoit expressément un chapitre dénommé « promotion ».

La Commission estime que la définition du terme promotion au niveau du projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat est suffisante.

La CHFEP note encore que le cinquième paragraphe de l'article 5 du statut général impose l'élaboration d'un règlement grand-ducal d'homogénéisation de la procédure de l'examen de

promotion. Introduit en 1983, ce paragraphe est resté lettre morte et peut être supprimé. La Commission se rallie à cette proposition de la CHFEP et supprime le paragraphe 5 de l'article 5 du statut général par voie d'amendement.

Article 17

La CHFEP a encore avisé l'article 17 qui a pour objet d'organiser la surveillance sur le passage temporaire ou définitif de fonctionnaires vers des entreprises du secteur privé. Or, la Commission s'est ralliée à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le texte sous avis et de régler la matière dans le cadre du droit pénal.

Article 21

La CHFEP souligne que le deuxième alinéa de l'article 21 du statut définit le terme de « traitement » au sens du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Dans sa version actuelle, le traitement est constitué, entre autres, par « les majorations pour ancienneté de service auxquelles le fonctionnaire pouvait prétendre en vertu d'une disposition légale ou d'une disposition réglementaire prise en vertu d'une loi ». Dans le texte projeté, le temps grammatical du verbe pouvoir a été changé de l'imparfait en l'indicatif présent: « les majorations pour ancienneté de service auxquelles le fonctionnaire peut prétendre ». Ce changement grammatical comporte toutefois des conséquences sur le plan des droits du fonctionnaire concerné. Le commentaire des articles justifie ce changement par la considération selon laquelle « un avantage accordé par une disposition légale ne peut pas être garanti à l'infini dans la mesure où une nouvelle disposition légale peut y déroger ». La CHFEP regrette que cette nuance importante ne soit pas reflétée dans le texte de l'article et que la portée réelle de ce changement d'attitude ne soit guère concevable.

L'expert gouvernemental explique que le temps grammatical de l'imparfait suggère l'existence d'un droit qui *de facto* n'existe plus au cas où la disposition législative afférente a été abrogée par le législateur. M. le Ministre ajoute que le législateur peut à tout moment modifier les dispositions du statut général ou du régime des traitements des fonctionnaires.

Des membres de la Commission se sont interrogés si par la disposition sous examen le fonctionnaire n'est pas moins protégé qu'un salarié du secteur privé à l'égard des changements au niveau du traitement. Un membre de la Commission a cité à titre d'exemple que dans le cas d'un transfert d'une entreprise privée, les droits des salariés ne sont jamais mis en cause. Il estime que le statut général des fonctionnaires ne pourra pas déroger au droit du travail.

Alors que l'article 21 est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat, la Commission décide de maintenir le texte dans la teneur du projet de loi initial.

La CHFEP note encore que l'article sous examen remplace les termes « différentes fonctions publiques » par « différents grades » et que, comme le texte actuel parle de « différentes fonctions physiques », il y a lieu de corriger cette erreur. L'expert gouvernemental explique que le texte voté par la Chambre des Députés employait les termes « fonctions publiques ». Une erreur s'est glissée ensuite dans la version coordonnée du statut général qui a été publiée par le Service central de Législation. Alors que seul le texte voté fait foi, la remarque de la CHFEP est sans objet.

Article 22

La CHFEP émet des critiques similaires que le Conseil d'Etat au sujet de l'article 21 et demande notamment de faire abstraction de l'institution facultative d'une commission au service du ministre ayant les Finances dans ses attributions. La Commission avait adopté la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le bout de phrase « qui peut demander l'avis d'une commission spéciale ».

Article 24

A l'instar du Conseil d'Etat, la CHFEP fait remarquer que l'expression « en temps utile » est trop vague et que le règlement d'application précise déjà les conditions d'octroi du congé de récréation. L'expression « en temps utile » doit partant être supprimée de même que la référence au règlement grand-ducal pour étant contraire au principe de la hiérarchie des normes. La Commission s'était ralliée aux propositions du Conseil d'Etat.

Rappelons que le ministère proposera encore un nouveau libellé de l'article sous examen en vue de régler jusqu'à quel moment le congé de récréation non pris reste dû et sera indemnisé au fonctionnaire qui cesse ses fonctions.

Article 25

La CHFEP estime que l'expression « plus particulièrement » revêt un caractère exemplatif, donc étranger à la formulation inhérente à un texte législatif. Elle doit dès lors être supprimée.

Rappelons que la Commission avait constaté que l'article sous avis est à supprimer par voie d'amendement pour être superfétatoire, alors que les références d'un acte législatif vers un autre sont dynamiques.

Article 28

La CHFEP souligne que le paragraphe 4 de l'article 29*quater* du statut général traite du droit du fonctionnaire au congé parental non indemnisé. La CHFEP signale que la durée minimale de trois mois dudit congé a été augmentée d'un mois selon la « Clause 2 » de l'accord-cadre révisé sur le congé parental annexé à la directive 2010/18/UE du 8 mars 2010 du Conseil portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BusinessEurope, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE. Le quatrième paragraphe de l'article 29*quater* est à adapter en conséquence.

L'expert gouvernemental rappelle que la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 a été transposée en droit national par la loi du 19 juin 2013 portant modification du Code du Travail, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. C'est dans ce contexte qu'à l'article 29*quater*, paragraphe 4, le terme « trois » a été remplacé par le terme « quatre » de sorte que la remarque de la CHFEP est sans objet.

Article 32

Le deuxième paragraphe prévoit dans son deuxième alinéa la possibilité de convenir avec le chef d'administration d'un congé d'accompagnement à temps partiel. Or, le dernier alinéa du quatrième paragraphe de ce même article accorde au chef d'administration ou à son délégué

le droit de demander au fonctionnaire qui souhaite bénéficier du congé d'accompagnement que les conditions d'octroi dudit congé soient remplies. Il serait partant logique que la disposition précitée du deuxième paragraphe ci-dessus mentionne également le délégué du chef d'administration.

La Commission se rallie à la proposition de la CHFEP et propose de conférer par voie d'amendement au point 1 de l'article 32 la teneur suivante :

« 1°. Au paragraphe 2, alinéa 2, le terme „travailleur“ est remplacé par le terme „fonctionnaire“ et les termes „son employeur“ sont remplacés par les termes „le chef d'administration ou de son délégué“ . »

Article 33

Cet article se réfère aux dispositions du Code du Travail en matière de congé linguistique. La CHFEP estime que l'application desdites dispositions aux fonctionnaires et employés de l'Etat risque de poser problème, notamment en ce qui concerne l'indemnisation selon le salaire moyen. Il serait plus opportun de prévoir les conditions et modalités d'octroi du congé linguistique dans la Fonction publique dans un règlement d'application à part.

L'expert gouvernemental explique que le problème du salaire moyen ne se pose pas dans la mesure où le salaire mensuel continue à être versé au fonctionnaire qui bénéficie du congé linguistique. Les auteurs du projet de loi proposent cependant de donner suite à la suggestion de la CHFEP de prévoir un règlement grand-ducal sur les conditions et modalités d'octroi du congé linguistique dans la Fonction publique.

Article 34

Le premier paragraphe de l'article 30 du statut traite du congé sans traitement auquel le fonctionnaire a droit. Les auteurs du texte affirment au commentaire des articles que le texte ne fait pas de différence entre femmes et hommes en ce qui concerne le congé sans traitement. Or, le droit à un congé sans traitement du fonctionnaire masculin devenu père n'est pas inscrit de façon explicite au premier alinéa de ce paragraphe, qui est dès lors à compléter dans ce sens.

La Commission ne voit pas la nécessité d'apporter cette précision à l'article 30 du statut général. Il va de soi que par « le fonctionnaire » sont visés les fonctionnaires masculins et féminins qui ont le même droit au congé sans traitement pour l'éducation des enfants. Le nouvel alinéa 3 précise uniquement ce qui se passe avec un tel congé accordé à l'agent masculin lorsqu'il devient de nouveau père pendant cette période du congé sans traitement.

Le troisième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 30 du statut général omet, dans sa nouvelle formulation, de mentionner le congé parental prévu à l'article 29*bis* du statut général auquel a droit le fonctionnaire dans l'hypothèse où une grossesse ou adoption survient pendant le congé sans traitement. Cette omission n'étant pas justifiée, la CHFEP demande que l'alinéa en question soit complété comme suit:

« Si, pendant le congé sans traitement visé par le présent paragraphe, survient une grossesse ou une adoption, il prend fin et le fonctionnaire a droit à un congé de maternité ou d'accueil, dans les conditions et selon les modalités prévues à l'article 29, ainsi que, le cas échéant, à un congé parental prévu à l'article 29*bis* ci-dessus, à un congé sans traitement prévu au présent paragraphe et à un congé pour travail à mi-temps prévu à l'article 31, paragraphe 1^{er} ».

La Commission adopte, par voie d'amendement parlementaire, cette proposition de texte de la CHFEP.

Article 35

Le paragraphe 2 de l'article 31 du statut prévoit la possibilité pour le fonctionnaire de demander un congé pour travail à mi-temps « pour des raisons personnelles, familiales ou professionnelles dûment motivées ». Une nouvelle phrase est venue préciser la durée du congé pour travail à mi-temps ainsi accordé.

Il est à noter à cet endroit que la disposition équivalente contenue à l'article 30, paragraphe 2, point b) prévoit la possibilité d'une prolongation du congé sans traitement accordé pour raisons professionnelles en cas de circonstances exceptionnelles. La question se pose de savoir pourquoi une telle possibilité de prolongation n'est pas prévue à l'article 31, paragraphe 2, point b). La Chambre propose dès lors de compléter ledit paragraphe comme suit:

« b) pour des raisons personnelles, familiales ou professionnelles dûment motivées. Les congés pour travail à mi-temps accordés pour des raisons personnelles ou familiales ne peuvent dépasser dix années. Ceux accordés pour raisons professionnelles ne peuvent dépasser quatre années. En cas de circonstances exceptionnelles, le ministre du ressort peut, sur avis favorable du ministre, accorder une prolongation de deux années au maximum du congé pour travail à mi-temps pour raisons professionnelles ».

La Commission se rallie à la proposition de la CHFEP de prévoir, à l'instar du congé sans traitement pour raisons professionnelles, la même prolongation du congé pour travail à mi-temps pour raisons professionnelles.

Article 43

L'article 43 institue un réseau de correspondants qui a pour mission d'assurer la collaboration entre le département de la Fonction publique et les autres départements ministériels et administrations dans les domaines entre autres de la gestion des ressources humaines, de la formation et des technologies de l'information. La CHFEP se doit de faire remarquer que la raison d'être de ce réseau n'est pas sans poser de questions et que les missions et attributions de ces correspondants ne sont pas fixées de manière précise, l'expression « entre autres » laissant trop de liberté.

A rappeler que la Commission a supprimé l'article sous examen afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Article 44

Cet article traite de l'hypothèse de l'absence prolongée du fonctionnaire pour cause de maladie, qui peut aboutir à sa mise à la retraite. Aux termes du commentaire des articles, il s'agit de la reprise pratiquement textuelle, dans le statut général, de procédures identiques actuellement encore prévues à l'article 2.IV. de la loi modifiée du 26 mai 1954 et à l'article 67.IV. de la loi modifiée du 3 août 1998. Or, si l'article 67.IV de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat prévoit bel et bien la saisine du médecin de contrôle « lorsqu'au cours d'une période de douze mois un fonctionnaire a été absent pour cause de maladie pendant six mois consécutifs ou non », force est de constater que l'article 37*bis* réduit la durée de cette absence à dix semaines! La CHFEP constate que cette réduction n'est pas anodine et qu'il est à craindre que la période d'absence de dix semaines consécutives ou non ne soit trop courte. L'article 37*bis* risque dès lors fortement d'être détourné de son but d'origine, à savoir d'adapter la situation du fonctionnaire à son

état de santé. Par conséquent, et dans un souci d'éviter toute interprétation arbitraire, la CHFEP insiste pour que les délais qui sont actuellement prévus à l'article 67.IV prémentionné soient maintenus. Il en va de même quant à la durée maximale de quarante-deux semaines des congés de maladie, accordés par le médecin de contrôle conformément au troisième alinéa de l'article 37*bis*, qui devra être adaptée en conséquence.

Article 45

Le deuxième alinéa du paragraphe 2 impose un préavis de 6 mois au fonctionnaire qui démissionne et qui peut prétendre à pension. La CHFEP estime que ce préavis est exceptionnellement long et qu'une durée de quatre mois paraît plus appropriée. En outre, si la longueur de ce nouveau délai pourrait encore se comprendre au regard des nécessités d'organisation du service, la sanction du non-respect du préavis, introduite par le projet de loi sous avis, laisse l'impression que ses auteurs ont été animés par une toute autre considération. Ainsi, aux termes du même alinéa et en cas de non-respect dudit délai, le fonctionnaire est privé du trimestre de faveur. Cette sanction s'apparente à une mesure d'économie déguisée. Les auteurs espèrent ainsi amener les fonctionnaires à renoncer « volontairement » au trimestre de faveur.

La Commission estime qu'il y a lieu de maintenir un préavis de 6 mois pour les agents qui partent à la retraite afin d'accorder aux administrations concernées le temps nécessaire pour se réorganiser. Ce délai est d'autant plus nécessaire alors que le fonctionnaire récupère encore le congé dû avant de partir en retraite. Rappelons que l'agent qui part en pension se voit accorder l'intégralité du congé annuel de récréation de l'année.

3. Divers

M. le Président informe que la demande de la sensibilité politique ADR du 5 mars 2014 d'examiner le volet budgétaire concernant la Fonction publique et la Réforme administrative en présence de M. le Ministre figurera à l'ordre du jour de la prochaine réunion prévue pour le 20 mars à 14h.

Luxembourg, le 24 mars 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten