

Projet de loi

modifiant et complétant

- a) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat
- b) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- c) la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne
- d) 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
- e) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire
- f) la loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

--

Avis du Conseil d'Etat

(11 novembre 2008)

Par dépêche du 4 juin 2008, le Premier Ministre, Ministre de l'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 23 juillet 2008.

Considérations générales

C'est à juste titre que la Chambre des fonctionnaires et employés publics qualifie de « projet fourre-tout » le texte soumis qui modifie ou complète la législation sur la fonction publique sur des sujets aussi variés que

- les procédures en matière d'engagements d'experts;
- l'introduction d'un congé individuel de formation;
- le supplément personnel de traitement en cas de réintégration auprès de l'Etat;
- le partage de l'allocation de famille;
- le changement de carrière;
- la computation des périodes de congé sans traitement et ou de congé pour travail à mi-temps;

- le changement d'administration;
- le droit de priorité des soldats volontaires;
- le redressement d'erreurs matérielles;
- etc.

Aussi le Conseil d'Etat se dispense-t-il de considérations générales exhaustives. Toutefois, il se doit de critiquer les errements de la politique législative.

A l'examen du projet (n° 5337) devenu entretemps la loi du 24 octobre 2007 portant création d'un congé individuel de formation et modification 1. du Code du travail; 2. de la loi modifiée du 4 octobre 1973 concernant l'institution d'un congé-éducation; 3. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; 4. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le Conseil d'Etat s'était opposé formellement à l'exclusion des fonctionnaires de l'Etat au motif d'une violation du principe de l'égalité devant la loi et avait en conséquence refusé la dispense du second vote constitutionnel. S'obstinant dans son refus, le Gouvernement a accepté de retarder l'entrée en vigueur d'une mesure pourtant significative de son action. Quelques mois plus tard, il reproduit le texte proposé par le Conseil d'Etat. Cette volte-face est certainement le résultat d'une savante alchimie politique, qui se concilie cependant mal avec des principes juridiques élémentaires, telle l'égalité des citoyens devant la loi. Certes, mieux vaut tard que jamais. Toute dérogation par rapport au droit commun au profit ou au détriment des fonctionnaires publics n'est acceptable que si elle se justifie au regard des articles 30, 31, 35, alinéa 2, et 103 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat se voit saisi de la n^{ième} modification de l'allocation de famille. Le bon sens dicterait de supprimer tout simplement cet élément de rémunération désuet et de l'intégrer dans le traitement de base. A la suite des nombreuses interventions législatives, le dispositif est devenu un fleuron du byzantinisme juridique, dont l'application est fastidieuse pour l'administration, les fonctionnaires, les conjoints et partenaires légaux des fonctionnaires ainsi que pour les employeurs de ceux-ci. Seuls le célibat ou le concubinat permettent d'échapper aux tracasseries administratives conditionnant l'attribution de cette allocation, dont la finalité est discutable.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue modifie le statut général des fonctionnaires de l'Etat à l'endroit de l'article 2 (recrutement externe d'agents se prévalant d'une expérience professionnelle étendue ou disposant de qualifications particulières) et 28 (introduction d'un congé individuel de formation).

Concernant l'introduction d'un congé individuel de formation, le Conseil d'Etat se rallie évidemment au texte qu'il avait lui-même proposé.

La loi du 19 mai 2003 avait prévu la possibilité d'un recrutement externe d'agents se prévalant d'une expérience professionnelle étendue ou

disposant de qualifications particulières. Le texte sous revue complète le dispositif afférent en prévoyant que l'intégration définitive de ces agents après une année se fera d'après les règles applicables en matière de changement d'administration. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette manière de procéder. Toutefois, comme l'article 17 de la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire peut se faire changer d'administration se réfère à la date de l'examen de promotion ou de fin de stage et que, par définition, les agents en question n'ont fait ni d'examen de promotion, ni d'examen de fin de stage, il serait nécessaire de compléter le texte en fixant les repères pour opérer cette fiction juridique. A cet effet, le dispositif proposé à l'endroit de l'article 2, paragraphe 4, deuxième alinéa de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat serait à compléter *in fine* par la phrase suivante:

« Aux fins de l'application de cette disposition, le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique détermine l'examen utile auquel l'agent aurait pu prendre part. »

Article 2

L'article modifie les dispositions prévues à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat en matière de supplément personnel de traitement et d'allocation de famille.

La nouvelle disposition permet à l'agent de bénéficier d'un supplément personnel après une interruption de carrière auprès de l'Etat. Elle simplifie aussi la procédure d'octroi en ce qu'elle déplace la compétence du Gouvernement en conseil vers le ministre ayant dans ses attributions la Fonction publique.

En ce qui concerne l'allocation de famille, la modification de la loi précitée du 22 juin 1963 permettra à l'avenir un partage de cette allocation entre deux conjoints ou partenaires travaillant tous les deux à tâche partielle auprès de l'Etat.

Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à ses considérations générales.

Le libellé de l'article ne donne pas lieu à observation.

Article 3

La modification de la loi du 14 novembre 1991 fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière, supérieure à la sienne, prévue par cet article précise la notion de « grade immédiatement supérieur » afin d'éviter qu'un agent, en changeant de carrière, ne subisse une perte de salaire. Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 4

Cet article contient une autre disposition technique 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 et ne donne pas lieu à observation.

Article 5

Cet article modifie la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire en introduisant une procédure de recrutement pour employés permettant de tenir compte de qualités spécifiques des candidats à un poste à profil particulier.

Le Conseil d'Etat constate que le texte de l'article sous examen supprime le droit de priorité pour des postes d'employé de l'Etat, dont bénéficient actuellement les volontaires de l'Armée. Compte tenu de l'approche divergente qu'adopte le Gouvernement en matière de droit de priorité à des postes de la Fonction publique, le Conseil d'Etat souhaiterait disposer d'un exposé clair et précis des lignes directrices de la politique gouvernementale en la matière.

Article 6

Sans observation.

Article 7 (articles 7 à 9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de scinder l'article 7 sous revue afin de prévoir des articles distincts pour les diverses dispositions abrogatoires, finales et transitoires.

Les dispositions *sub I* de l'article 7 du projet de loi figureront sous un article 7 nouveau, intitulé «*Dispositions transitoires*».

Un nouvel article 8 ne comportera dès lors que la seule disposition abrogatoire figurant sous le chiffre romain II. Il y a cependant lieu de faire abstraction du deuxième alinéa du texte figurant *sub II* de l'article 7 du projet de loi sous revue alors qu'il est superfétatoire. Le nouvel article 8 sera intitulé «*Dispositions abrogatoires*».

Enfin, un article 9 nouveau ne regroupera que les dispositions figurant *sub III* et *IV* de l'article 7 initial, et sera intitulé «*Dispositions finales*».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 novembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer