

## Projet de règlement grand-ducal

**fixant le régime des congés des fonctionnaires et employés de l'Etat.**

-----

### Avis du Conseil d'Etat

(15 février 2011)

Le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous examen par une dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat du 22 décembre 2010. Le projet, élaboré par la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Au moment d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'avait pas encore connaissance de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics de sorte que le préambule sera, si l'avis de la chambre professionnelle mentionnée n'était pas encore disponible au moment de la signature du projet, à adapter en conséquence.

Le texte du projet de règlement grand-ducal sous examen a pour objet d'abroger et de remplacer le règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 portant le même intitulé. Cependant, le contenu du règlement de 1985 ne subit pas de modifications fondamentales alors qu'il s'agit avant tout de réparer un vice formel constaté par un arrêt de la Cour administrative du 17 décembre 2009 dans le chef du règlement déclaré inapplicable en raison du « caractère non conforme à la loi de l'invocation de l'urgence ».

Le Conseil d'Etat partage évidemment le souci des auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen visant à donner à la matière des congés dans la fonction publique un fondement stable et incontestable. L'hypothèse de recours en série basés sur le vice formel constaté par la Cour administrative est en effet réaliste et l'action préventive du Gouvernement entend éviter que la pagaille s'installe dans le fonctionnement journalier de ses services. Toutefois, sans s'opposer à ce que le règlement grand-ducal sous avis soit pris, le Conseil d'Etat est d'avis que de nombreuses dispositions contenues dans le texte auraient pu faire l'objet d'une simple instruction de service.

### **Examen des articles**

#### Observation générale

Les nombres de jours sont à écrire en toutes lettres et non en chiffres.

## Articles 1<sup>er</sup>, 3 à 7

Ces articles ne comportent pas d'observation quant au libellé, puisqu'ils ne font que reprendre le texte des articles parallèles du règlement de 1985, avec des ajustements mineurs.

En raison des conséquences juridiques de la disposition de l'article 2 (le congé est considéré comme période de bons et loyaux services), le Conseil d'Etat suggère d'intégrer ce passage dans la loi sur le statut général.

La non-reprise de l'article 8 du règlement de 1985 doit être relevée. L'explication fournie par le commentaire des articles (ad article 1<sup>er</sup> à article 11) – le texte de l'article 12 du statut général règle déjà le régime applicable aux absences non motivées – ne concorde pas avec la situation véritable des textes. En effet, l'article 12 du statut règle dans son paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, les suites d'une absence non autorisée (perte de la rémunération correspondant à la période de l'absence qui peut se cumuler avec les sanctions disciplinaires éventuelles). Mais dans l'alinéa 2 du même paragraphe, le texte légal reprend, à l'égard du « fonctionnaire qui tombe sous l'application des dispositions du règlement grand-ducal modifié du 22 août 1985 » le texte d'une disposition particulière de ce même règlement (l'article 8 précisément). La précision supplémentaire ouvre au chef d'administration la faculté d'avoir recours à une compensation alternative de la durée d'absence non autorisée, à savoir l'imputation de la durée de l'absence non autorisée sur le congé de récréation. La base légale de cette alternative ne figurait pas dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal de 1985 et son ajout en 2003 devait réparer ce vice de forme (qui aurait constitué lui aussi une cause d'inapplicabilité du texte réglementaire par les tribunaux). C'est donc un nouveau problème formel qui surgit ici: l'abrogation du règlement grand-ducal de 1985 par un autre règlement grand-ducal respecte certes le parallélisme des formes, mais elle videra aussi de son sens la disposition de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 12 du statut général qui se réfère *expressis verbis* au règlement de 1985. Or, une norme d'un ordre inférieur (en l'occurrence: un règlement grand-ducal) ne peut pas rendre inapplicable une norme d'un ordre supérieur (en l'occurrence: une loi).

Pour respecter les règles formelles en la matière, les auteurs du projet de règlement grand-ducal devraient veiller à ce que la Chambre des députés donne au texte de l'article 12, paragraphe 3, la teneur adéquate, avant l'entrée en vigueur du projet sous examen.

Afin que l'entrée en vigueur du projet sous examen ne soit pas retardée outre mesure, le texte visé pourrait être inséré dans un projet de loi portant sur une matière relevant de la fonction publique. Le Conseil d'Etat suggère le texte suivant:

« L'article 12, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat prend la teneur suivante:

« En cas d'absence sans autorisation, le fonctionnaire perd de plein droit la partie de sa rémunération correspondant au temps de son absence, sans préjudice de l'application éventuelle de sanctions disciplinaires, à moins que le chef d'administration ne décide, dans l'intérêt du bon fonctionnement du service, que

le temps de cette absence est imputé sur le congé de récréation de l'agent fautif. » »

Le présent avis vaut avis favorable du Conseil d'Etat à l'égard du texte qui sera engagé dans la procédure législative et qui reprendra sinon dans les termes, du moins dans l'esprit, la disposition suggérée ci-dessus.

#### Article 5

La loi du 28 avril 1959 concernant la création de l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés a été abrogée et remplacée par la loi du 12 novembre 1991 sur les travailleurs handicapés. Le texte est à adapter en conséquence.

#### Articles 8 à 11

Sans observation.

#### Article 12

Le Conseil d'Etat propose d'abandonner l'ajout (prise en compte des effets de la future loi sur le compte épargne-temps (doc. parl. n° 6233)) que cet article entend apporter au texte de 1985, pour la raison qu'il rend le texte dépendant de l'entrée en vigueur préalable de la future loi sur l'introduction d'un compte épargne-temps. L'objet principal du projet de règlement sous examen – combler rapidement un vide juridique – risquerait d'en pâtir.

#### Articles 13, 14 et 16 à 27

Ces articles reprennent les mesures introduites par le règlement de 1985, tout en y apportant quelques précisions que l'application des textes dans la pratique a fait apparaître.

#### Article 15

Au point 1, lequel énumère les jours fériés légaux, il y a lieu de dire:  
« Les jours fériés légaux sont ceux prévus au Code du travail, Titre III, Chapitre II, Art. L. 232-2. »

La même observation vaut pour le point 2, lequel texte devra faire référence à l'article L. 232-3 du même Code.

#### Article 28

Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation qu'il a formulée à l'égard de l'article 12 et suggère d'abandonner également le texte de l'article 28, quitte à y revenir dans un texte réglementaire une fois que la loi sur le compte épargne-temps sera entrée en vigueur.

#### Article 29

Le texte sous examen élargit le cercle des bénéficiaires potentiels du congé social aux agents occupant une tâche partielle supérieure ou égale à cinquante pour cent d'une tâche complète.

### Articles 30 et 31

Sans observation.

### Article 32

Le texte sous avis, dans un souci d'allégement des formalités administratives, renonce à l'intervention du ministre de la Fonction publique dans la procédure d'allocation des congés sans traitement et des congés pour travail à mi-temps, dans les hypothèses du congé sans traitement demandé à la suite d'un congé de maternité, d'un congé d'accueil ou du congé parental (article 30(1) du statut général), et du congé sans traitement et du congé pour travail à mi-temps inférieurs à six mois, dans les situations visées par l'article 30(2) b) du statut général.

### Articles 33 et 34

Sans observation.

### Article 35, alinéa 2

Cet alinéa est à compléter par un renvoi à l'article 78 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

### Articles 36 à 42

Sans observation.

### Article 43

Le texte retenu par les auteurs du projet sous examen risque d'avoir pour effet une réduction excessive du temps disponible entre la publication et l'application du texte. Si le texte était publié lors des tout derniers jours du mois, il entrerait néanmoins en vigueur le premier jour du mois suivant. Le Conseil d'Etat peut dès-à-présent se déclarer d'accord avec toute formule qui éliminerait ce problème.

### Article 44

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 février 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder