

**Projet de loi**

**déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(21 janvier 2014)

Par dépêche du 27 juillet 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et la ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative.

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

Le 11 juin 2013, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements gouvernementaux.

Par dépêche du 27 juin 2013 l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est parvenu au Conseil d'Etat.

**Considérations générales**

Aux termes de l'exposé des motifs le projet de loi sous examen poursuit deux objectifs différents.

D'une part, il fait suite à une demande du Conseil d'Etat, formulée déjà dans l'avis de celui-ci du 7 juillet 2000 relatif au projet de texte qui est devenu la loi du 28 juillet 2000 modifiant et complétant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, la loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000, la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif (doc. parl. n° 4677).

Le Conseil d'Etat avait notamment demandé que soient respectées les exigences de l'article 99 de la Constitution qui requiert que toute charge

grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice soit prévue dans une loi spéciale. Les dispositions légales futures déterminant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ne renverront dès lors plus à un règlement grand-ducal pour fixer les indemnités des employés de l'Etat mais celles-ci seront déterminées dans la loi formelle même.

D'autre part, le projet de loi sous examen a pour objet d'adapter aux modifications qu'il est prévu d'apporter au nouveau statut des fonctionnaires de l'Etat en projet le régime légal futur des employés de l'Etat. Même si dans son arrêt n° 103/2013 du 15 novembre 2013<sup>1</sup> la Cour constitutionnelle admet que la Constitution ne s'oppose pas à l'engagement des employés de l'Etat sous un régime moins rigoureux et plus flexible que celui des fonctionnaires, le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi sous avis se sont efforcés d'aligner largement les nouvelles dispositions légales projetées à celles résultant du futur statut légal des fonctionnaires. Il peut se déclarer d'accord avec le principe de cette approche.

En ce qui concerne ce deuxième objectif, nombre des modifications envisagées par rapport au régime légal en vigueur s'inspirent de celles prévues par le projet de loi modifiant entre autre la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6457) qui fait l'objet d'un autre avis du Conseil d'Etat adopté en date de ce jour.

Le Conseil d'Etat se permet dès lors de renvoyer aux considérations générales de cet avis qui conditionnent largement la démarche présentement adoptée. Il se permet encore de renvoyer à l'examen des articles de ce projet-là pour autant que le parallélisme noté entre les deux séries de modifications autorise ces renvois.

Les observations du présent avis se focaliseront donc principalement sur les modifications spécifiques du régime des employés de l'Etat dont l'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen dresse l'inventaire.

## **Examen des articles**

### *Observations préliminaires*

Sur le plan légistique, le Conseil d'Etat rappelle que les paragraphes servant à la subdivision d'un article sont numérotés en ayant recours à des chiffres arabes placés entre parenthèses.

Il demande également de remplacer à travers l'ensemble du texte les tirets subdivisant les énumérations prévues par des lettres de la séquence a), b), c)... afin de faciliter les renvois, notamment lors de modifications ultérieures du texte.

Finalement, et compte tenu du fait que le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de restructurer le texte du projet de loi sous examen, ainsi que d'y apporter certaines modifications, il renonce à une renumérotation des articles du projet gouvernemental.

---

<sup>1</sup> Mém. A° 208 du 27 novembre 2013, p. 3747.

## Article 1<sup>er</sup>

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. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de supprimer cet article.

## Article 2

Sans observation.

## Article 3

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 précité de ce jour. 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.

## Articles 4 et 5

Sans observation.

## Article 6

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives à l'article 7.

## Article 7

Le nouvel 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?

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.

#### Article 8

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.

#### Article 9

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).

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, 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.

#### 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 il 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.

### 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. A cet égard 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 108*bis* 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.

### Articles 13 et 14

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

Dans ces conditions, 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 [...] »

### Article 15

Sans observation, sauf à remplacer les termes de « en pourcentage de » par « proportionnellement à ».

## 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. »

## Article 17

Sans observation, sauf à écrire « repris au tableau indiciaire point I. Administration générale annexé ».

## Article 18

Sans observation, sauf à écrire « [...] que si les conditions de diplôme et d'emploi sont remplies conjointement, sauf les exceptions prévues aux articles [...] (énumération des articles effectivement concernés) ».

## 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<sup>er</sup>.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à son avis de ce jour 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.

## Article 20

Le libellé du paragraphe 3 donne l'impression que la personne de référence y visée soit désignée à l'échéance d'un processus démocratique de vote auquel participerait l'ensemble de l'effectif de l'administration ou du service concerné. Au regard du caractère irréaliste de pareille démarche, il échet de préciser que c'est le directeur de l'administration, voire le ministre du ressort qui prend la décision.

Selon le paragraphe 4, l'employé n'ayant pas passé avec succès le contrôle de ses connaissances ou n'ayant pas été admis en vertu du rapport d'aptitude professionnelle est autorisé à se soumettre une nouvelle fois à ces deux épreuves. Dans la mesure où l'autorisation en question est accordée par le président de la commission chargée de la validation des résultats, il faut se demander si cette autorisation n'est pas purement formelle comme reflétant une compétence liée qui consiste à donner suite à la demande du moment que les conditions légales sont réunies pour se représenter aux épreuves.

La remarque de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est pertinente en ce qu'il y a lieu de préciser qu'il s'agit du total des points obtenus aux épreuves organisées dans le cadre du contrôle des compétences.

La rédaction des paragraphes 5 et 6 se distingue par son caractère flou, susceptible d'ouvrir les portes à l'arbitraire. Quelles sont les garanties légales de l'employé pour obtenir une réduction de la formation de stage, si cette réduction peut être accordée, le cas échéant, par application analogique aux errements prévus pour les fonctionnaires de l'Etat?

L'allocation des suppléments qui s'ajoutent à l'indemnité de base est également conçue dans une approche trop imprécise, car les employés pourraient, le cas échéant, en bénéficier.

Le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle, dans l'intérêt de la sécurité juridique à laquelle les intéressés pourront prétendre, que la rédaction soit modifiée dans un sens plus affirmatif des droits des concernés. A l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 5, le Conseil d'Etat propose dès lors d'écrire:

« 5. Une réduction de la période de stage est accordée à l'employé qui peut se prévaloir des conditions prévues à ces fins dans la loi du [...]. Les conditions et modalités en sont réglées par règlement grand-ducal ».

Il propose par ailleurs de revoir la rédaction du paragraphe 6 dans le sens suivant:

« 6. L'employé a droit pendant la période de stage à l'allocation [...], ainsi que des suppléments d'indemnité prévus par la loi [...] en faveur des fonctionnaires-stagiaires. »

#### Article 21

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il y a lieu à suppression des mots « par analogie » qui s'avèrent superfétatoires.

Au paragraphe 3, il échet de préciser que le « résultat total » visé est le résultat obtenu dans les épreuves prévues dans le cadre du contrôle des compétences (cf. observation ci-avant *ad* article 20, paragraphe 4).

La possibilité de déroger à la disposition du paragraphe 4 par une « disposition contraire » ne donne pas satisfaction sous l'angle de vue de la sécurité juridique à laquelle peuvent prétendre les personnes concernées. Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il, sous peine d'opposition formelle, sur l'énumération précise des articles et paragraphes qui prévoient pareilles dispositions.

Au paragraphe 5, le bout de phrase « en application de l'article 5 précité » n'a pas de valeur normative et doit dès lors être supprimé.

#### Article 22

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient de supprimer le mot « ci-dessus ».

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu de procéder à l'énumération exhaustive des articles traitant de l'avancement en grade, en écrivant:

« (2) L'employé bénéficie des avancements en grade conformément aux dispositions des articles [...]. »

#### Article 23

Si la Chambre des députés décidait de suivre l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics de l'Etat quant à la proposition de modifier le projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6459), il faudrait veiller à l'alignement conséquent de l'article sous examen.

#### Article 24

Sans observation, sauf à remplacer au paragraphe 1<sup>er</sup> le terme « décrit » par « prévu ».

#### Articles 25 et 26

Sans observation.

#### Article 27

Même si l'article sous examen constitue une copie conforme de la disposition réglementaire actuelle (*cf.* article 14 du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat), le Conseil d'Etat se demande si, par analogie au congé sans solde susceptible d'être accordé à un fonctionnaire ou à un employé, il ne conviendrait pas de faire bénéficier l'employé réengagé par l'Etat de l'ancienneté éventuellement acquise sous l'effet d'un contrat de travail antérieur passé avec l'Etat.

Par ailleurs, il y a lieu de spécifier ce qu'il faut entendre par « conditions de base des deux postes ».

#### Article 28

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au renvoi dans la loi en projet à des stipulations précises d'une convention collective, car la hiérarchie des normes n'autorise pas pareille démarche. Il pourrait tout au plus s'accommoder d'un renvoi au salaire résultant du contrat de travail dont bénéficiait le salarié de l'Etat avant d'être engagé en qualité d'employé de l'Etat.

#### Article 29

Le renvoi à l'article 4*bis* de la loi précitée du 16 avril 1979 aurait avantage à être précisé en écrivant « article 4*bis*, paragraphes 2 et 3 ».

Il échet encore de supprimer le paragraphe 4 de l'article sous examen qui pourrait tout au plus avoir sa place sous forme modifiée dans un règlement grand-ducal.

### Article 30

Tout en s'inspirant de l'avis précité de la Chambre des fonctionnaires et employés publics concernant l'alinéa 3, le Conseil d'Etat se doit d'insister sur un parallélisme intégral du texte sous examen avec les dispositions projetées pour compte des fonctionnaires de l'Etat. Il renvoie à cet effet au projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6459).

### Article 31

Le Conseil d'Etat suggère de scinder l'article sous examen dans le but de réserver au paragraphe 1<sup>er</sup> un article à part et de regrouper les paragraphes 2 à 5 dans un autre article.

Quant au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> qui se réfère à l'organigramme de l'administration dont la compétence revient selon les lois organiques soit au chef d'administration, soit au ministre du ressort, soit à un règlement grand-ducal. L'organigramme revêtira dès lors toujours la forme d'une norme hiérarchiquement inférieure à la loi, de sorte que le Conseil d'Etat se doit d'exiger la suppression de la référence afférente dans le texte de loi sous examen. Il propose dès lors de supprimer le bout de phrase « sous condition [...] comme tel par le ministre du ressort ». Sur le plan formel il y a encore lieu de supprimer les mots « de la présente loi » figurant derrière le terme « annexe ».

A l'alinéa 2, il faut écrire dans un souci de concordance rédactionnelle « classé au dernier grade du niveau général ».

A l'alinéa 3, le début de la phrase « Par analogie aux dispositions respectives prévues par les fonctionnaires de l'Etat » a une valeur purement explicative et doit dès lors être supprimé.

Les paragraphes 2 à 5 sont, selon le Conseil d'Etat, à regrouper dans un article à part. Au paragraphe 2, il y a lieu d'ajouter la date à laquelle il est fait référence.

Le paragraphe 4 renvoie à un règlement grand-ducal pour ce qui est de « la mise à disposition des vêtements professionnels et de l'allocation d'une indemnité d'habillement ». Le Conseil d'Etat tient à rappeler à ce sujet qu'en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, toute charge financière greffant le budget de l'Etat est du domaine réservé à la loi formelle. La disposition légale sous revue ne répondant pas aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution, lequel exige que dans les matières réservées à la loi, les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles le pouvoir réglementaire est autorisé à intervenir dans les matières réservées doivent figurer dans la loi formelle, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

### Article 32

Le paragraphe 1<sup>er</sup> prévoit que les primes allouées aux fonctionnaires relevant des professions de santé seront également dues aux employés qui exercent des activités à caractère exclusivement paramédical. La même disposition est censée valoir pour les employés exerçant la fonction de

psychologue. Suffit-il, à ce dernier égard, de l'engagement au service de l'Etat d'un employé pouvant se prévaloir d'une formation de psychologue pour que la prime soit due de plein droit? Ou faut-il en plus occuper un emploi requérant l'exercice (exclusif?) des fonctions de psychologue pour pouvoir y prétendre? Le Conseil d'Etat demande de préciser le texte sur ce point. En tout état de cause, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, toute charge financière greffant le budget de l'Etat est du domaine réservé à la loi formelle. La disposition légale sous revue ne répondant pas aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution, lequel exige que dans les matières réservées à la loi, les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles le pouvoir réglementaire est autorisé à intervenir dans les matières réservées doivent figurer dans la loi formelle, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Quant au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat réitère sa demande de faire de la disposition facultative (« peuvent bénéficier ») une disposition obligatoire (« bénéficient ») du moment que les conditions prévues à cette fin sont réunies.

### Article 33

Le Conseil d'Etat réitère son observation formulée à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 32.

Il propose d'omettre le terme « respective » et d'ajouter la date de la loi à laquelle il est fait référence. Par conséquent, le texte aura avantage à être reformulé à l'instar de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 32 en écrivant:

« Le règlement grand-ducal fixe les conditions et modalités d'octroi de cette prime. »

### Article 34

Les observations formulées à l'endroit de l'article 33 valent aussi pour l'article sous examen, dont le libellé aura avantage à indiquer le numéro de l'article auquel il est renvoyé.

### Article 35

Le caractère dynamique généralement attaché aux renvois à d'autres lois permet de faire abstraction du bout de phrase « et les modifications qui y seront apportées dans la suite ».

### Article 36

Sauf à omettre l'adjectif « respectives » et d'ajouter la date de la loi à laquelle il est renvoyé, cet article ne donne pas lieu à observation.

### Article 37

Dans la mesure où les auteurs entendent rendre applicables des dispositions de la loi référencée dans le texte de l'article, les termes « par analogie » sont superfétatoires et doivent être supprimés.

Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter la date de la loi en question.

### Article 38

Le fond de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de libeller l'alinéa 2 comme suit:

« L'employé n'est admis à l'examen prévu pour sa carrière que s'il peut faire valoir [...] ».

A l'alinéa 4, il échet de remplacer « second échec » par « deuxième échec ». Le Conseil d'Etat se demande encore si les auteurs n'entendent pas faire reconnaître par le ministre la formation spéciale plutôt que l'organisme de formation. Si tel est le cas, il faudra écrire « reconnue par le ministre ».

### Article 39

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il échet, pour des raisons de concordance stylistique, de mettre l'évocation des employés dans la forme du pluriel en vue de respecter le parallélisme avec le libellé de la deuxième phrase.

Au paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'Etat fait encore remarquer, par référence à l'avis précité de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, que le terme « veuve » s'avère inapproprié.

A l'alinéa 3 de ce même paragraphe il faut écrire « [...] qui a payé les frais de dernière maladie ou d'enterrement ». Par ailleurs, la deuxième phrase de cet alinéa aurait avantage à se lire comme suit:

« Toutefois, l'indemnité spéciale, qui est prévue à l'article [...] de la loi du *jjmmaaaa* et qui ne peut pas dépasser 250 euros au nombre indice 100 du coût de la vie, est allouée à toute personne qui a payé les frais de dernière maladie ou d'enterrement. Un règlement grand-ducal fixe les conditions et modalités d'octroi de cette indemnité ».

Au paragraphe 3, il serait plus approprié de parler du « cadre légal relatif à sa relation de travail » plutôt que de « contrat de travail ». Pour le surplus, il convient de renoncer aux termes « par analogie ».

### Article 40

Sans observation.

### Article 41

Sans observation, sauf à renvoyer non pas à la section 1 du chapitre 3 de la loi en projet, mais aux articles concernés de cette section et à préciser *in fine* du texte les articles visés par les « dispositions ci-après ».

### Article 42

Les groupes d'indemnités retenues à l'article sous examen correspondent aux dispositions afférentes des articles 9 et 10 du projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 6459).

Le Conseil d'Etat note encore que les amendements gouvernementaux dont il a été saisi le 11 juin 2013 tiennent compte d'une remarque de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à l'endroit de l'alinéa 4 de l'article sous examen visant à y supprimer les termes « au plus tôt ». Il n'a pas d'observation à ce sujet.

#### Article 43

L'amendement gouvernemental du 11 juin 2013 ne donne pas lieu à observation.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose d'écrire à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 « du paragraphe 1<sup>er</sup> » au lieu de « du paragraphe premier ci-dessus ».

Il suggère encore d'écrire à l'alinéa 3 du paragraphe 2, à l'alinéa 3 du paragraphe 4 et à l'alinéa 2 du paragraphe 5 « [...] sous réserve que les conditions légales soient remplies [...] ».

Au paragraphe 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, l'expression « ci-dessus » est de trop.

Au paragraphe 5, alinéa 1<sup>er</sup>, il faut remplacer « au paragraphe précédent » par « au paragraphe 4 ».

#### Article 44

L'amendement gouvernemental visant l'article sous examen, tout comme ceux valant pour les articles 45 à 49 ne donnent pas lieu à observation.

Par ailleurs, il échet d'écrire au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup> et au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup> « [...] du paragraphe 1<sup>er</sup> [...] ».

#### Articles 45 à 49

Il y a lieu d'apporter au texte des articles 45 et 46 les redressements rédactionnels dont il est également question à l'endroit de l'article 44.

Par ailleurs, il convient de remplacer au paragraphe 2, alinéa 4, au paragraphe 3, alinéa 2, et au paragraphe 4, alinéa 3, de l'article 45, au paragraphe 2, alinéa 4, et au paragraphe 3, alinéa 3 de l'article 46, à l'alinéa 5 de l'article 47, à l'alinéa 6 de l'article 48 ainsi qu'à l'alinéa 4 de l'article 49 les termes « [...] sous réserve que les conditions légales soient remplies [...] » par un renvoi explicite aux conditions légales concernées.

#### Articles 50 à 52

Sans observation.

### Article 53

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cet article aux termes duquel des règlements grand-ducaux serviraient de base juridique à des lois et à d'autres règlements grand-ducaux. Pareille disposition se heurte en effet au principe de la hiérarchie des normes selon lequel les normes juridiques pouvant servir de fondement légal à une autre norme juridique doivent revêtir une valeur hiérarchique supérieure.

### Article 54

Sans observation.

### Article 55

Plutôt que de voir les auteurs admettre que le texte repris de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat puisse, le cas échéant, couvrir certaines situations effectives, le Conseil d'Etat demande de vérifier si la raison d'être des dispositions transitoires sous examen est donnée. C'est uniquement en disposant du résultat de cette vérification qu'il sera possible au Conseil d'Etat de se prononcer sur la pertinence du contenu de l'article sous examen.

### Articles 56 et 57

Les deux articles sous examen prévoient que les articles 20 et 21 de la loi en projet ne s'appliquent pas aux employés engagés par l'Etat respectivement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi les auteurs ont retenu à cet effet deux dates différentes, surtout que dans les conditions données la référence à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2014 comporterait un effet rétroactif.

La deuxième phrase de l'article 56 ne constitue pas une base légale juridique suffisante pour maintenir en vigueur le régime réglementaire actuel pour le compte des employés de l'Etat engagés avant les dates précitées.

Au regard des exigences des articles 99 et 103 de la Constitution il échet en effet de donner au futur régime juridique applicable aux employés de l'Etat la forme d'une loi, comme d'ailleurs déjà souligné dans l'avis précité du Conseil d'Etat du 7 juillet 2000.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne se voit pas à même d'accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la deuxième phrase de l'article 56. Il convient de donner dès lors aux dispositions réglementaires visées la forme d'une loi, à moins pour les auteurs de vouloir confier au pouvoir réglementaire d'attribution dont question à l'article 32(3) de la Constitution la mise en œuvre de détail des principes légaux, en fixant à cet effet dans la loi formelle au moins la finalité, les conditions et modalités du ou des règlements grand-ducaux à prendre<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Arrêt n° 108/13 de la Cour constitutionnelle du 29 novembre 2013; Mém. A n° 217 du 13 décembre 2013, p. 3886.

Sous peine d'opposition formelle, il demande par ailleurs la suppression aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 57 du mot « notamment » dont la présence dans le libellé légal enlève à celui-ci les garanties de sécurité juridique requises en matière de rémunération des employés de l'Etat en service avant l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Sur le plan formel, il y a lieu d'écrire « 1<sup>er</sup> janvier » au lieu de « premier janvier ».

#### Article 58

L'article sous examen ainsi que nombre de dispositions des articles qui suivent renvoient aux dispositions réglementaires actuellement en vigueur, sans pour autant prévoir à cet effet un nouveau fondement légal pour les règlements en question, tel que rappelé lors de l'examen des articles 56 et 57.

Tout en notant que les auteurs du projet de loi ont suivi les recommandations du Conseil d'Etat de tenir compte des exigences des articles 99 et 103 de la Constitution et de régler le régime applicable aux employés de l'Etat dans la loi formelle, il faut constater que cette approche n'est pas appliquée avec la conséquence souhaitable. En effet, les auteurs préfèrent se référer au cadre réglementaire actuellement en place pour régler la situation des employés de l'Etat en service au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, plutôt que de prévoir également pour ceux-ci un régime légal à l'instar de ce qui est retenu pour les employés de l'Etat à engager à l'avenir. Par souci de voir respecter intégralement les exigences constitutionnelles précitées, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, la reprise dans la loi formelle des dispositions applicables aux employés de l'Etat en service à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, à moins de recourir à un règlement grand-ducal intervenant en application des dispositions de l'article 32(3) de la Constitution, à l'instar de la suggestion faite par le Conseil d'Etat dans le cadre de son examen des articles 56 et 57.

Quant à l'alinéa 2, le début du libellé est à modifier comme suit:

« Les anciennes dénominations de carrière sont remplacées [...]. »

#### Article 59

La critique plus amplement développée à l'endroit de l'article 58 vaut également dans le contexte de l'article sous examen.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se demande s'il est cohérent de disposer au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 57 que le régime de traitement des employés engagés avant l'entrée en vigueur de la loi en projet reste entièrement valable, alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous examen limite la majoration d'indice dans le temps (« jusqu'à échéance de la prochaine biennale »).

Les dispositions de l'article 21 continueront de toute façon à produire leurs effets au-delà de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le rappel du maintien en vigueur des dispositions dont question au paragraphe 1<sup>er</sup> s'avère donc superfétatoire.

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'oppose, pour les raisons évoquées à l'endroit de l'article 57, au renvoi dans la loi en projet à d'« anciennes dispositions [...] réglementaires ». Par ailleurs, par respect du principe de la sécurité juridique il s'oppose formellement à concevoir les dispositions applicables « par application analogique de l'article 21, paragraphe 5 ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire pour des raisons rédactionnelles « [...] jusqu'à échéance respectivement du prochain avancement en grade ou de l'avancement à l'indice de l'échelon subséquent ».

#### Article 60

Sans observation, sauf à faire abstraction *in fine* du texte des mots « de la présente loi ».

#### Article 61

Le renvoi à l'« ancienne réglementation » n'est pas indiqué pour les raisons évoquées. Il échet de renvoyer à la situation de l'employé, telle qu'elle se présente au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Pour des raisons rédactionnelles le Conseil d'Etat suggère encore d'écrire « [...] à la valeur de l'échelon de base applicable au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi [...] ».

#### Article 62

Les observations faites à l'endroit de l'article 61 sont également valables en relation avec l'article sous examen.

#### Article 63

L'article sous examen établit la correspondance entre les carrières, grades et échelons valant sous le régime légal actuel pour les employés de l'Etat et la nouvelle classification censée être introduite en vertu de l'article 58.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> qui ne fait qu'énoncer les règles prévues à cet effet par le paragraphe 2 n'a pas de valeur normative et doit par conséquent être supprimé.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat réitère ses critiques relatives aux renvois dans un texte de loi à des dispositions réglementaires. La solution préconisée dans le cadre de l'examen de l'article 61 vaut également dans le contexte sous examen.

Par ailleurs, il y a lieu de déterminer de façon formelle dans la loi même les carrières dans lesquelles sont classés les employés en service au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet avant de régler les modalités de leur reclassification en fonction des dispositions de l'article 58.

#### Article 64

Le non-respect du principe de la hiérarchie des normes résultant du renvoi à un règlement grand-ducal au paragraphe 1<sup>er</sup> oblige le Conseil d'Etat à s'opposer formellement au libellé proposé. Il y a lieu de supprimer le renvoi au règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2000.

Le paragraphe 2 fait double emploi avec l'article 71 du projet de loi. Il y a lieu d'en faire abstraction. En tout état de cause, le Conseil d'Etat demande de délimiter davantage la sphère de compétence de l'autorité de décision visée par la disposition prévoyant que les employés concernés « peuvent » bénéficier d'une augmentation d'échelon dans les conditions retenues, alors que le caractère facultatif de la disposition attribuée à cette autorité un pouvoir discrétionnaire, susceptible de générer des recours en justice.

#### Article 65

Sous peine d'opposition formelle, le renvoi dans le texte de loi à « l'ancienne réglementation » n'est pas autorisé pour les motifs exposés ci-avant.

Les deux phrases de l'article sous examen auraient par ailleurs avantage à être regroupées en écrivant:

« Les employés classés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi dans la carrière des secrétaires personnels d'un membre du gouvernement sont classés dans le sous-groupe à attributions particulières visés au paragraphe 3 de l'article 45 au grade correspondant [...]. »

Par ailleurs, il y a lieu de remplacer la référence à « la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi » par celle à « la date de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

#### Article 66

Dans la mesure où l'article sous examen renvoie à un règlement grand-ducal le texte ne respecte pas le principe de la hiérarchie des normes.

Le Conseil d'Etat doit dès lors s'y opposer formellement. Il propose de procéder comme indiqué en relation avec l'article 64.

#### Article 67

Sans observation, sauf à écrire « [...] et dont l'indemnité calculée en fonction des dispositions de la présente loi est inférieure à celle dont ils bénéficient au moment de la prédite entrée en vigueur conservent l'indemnité leur allouée aussi longtemps qu'elle est plus élevée ».

#### Article 68

Plutôt que de parler au paragraphe 1<sup>er</sup> des « anciennes carrières », il échet de renvoyer à l'article 63, version proposée par le Conseil d'Etat.

A l'alinéa 2, il suffit d'écrire « Les employés qui sont visés par le présent article [...] ».

Au paragraphe 2, il y a lieu d'employer la forme du pluriel pour désigner les employés visés. Par ailleurs, il échet d'écrire « postes à responsabilité particulière ».

#### Article 69

Le principe de la sécurité juridique interdit l'application « par analogie » d'un autre texte normatif à une loi déterminée.

Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement au libellé de l'article sous examen.

#### Article 70

Sans observation.

#### Article 71

Le Conseil d'Etat rappelle d'abord son observation formulée à l'endroit de l'article 64 concernant la redondance du libellé avec celui de l'article sous examen.

Il réitère par ailleurs sa mise en garde formulée à l'endroit de l'article 64 quant au caractère facultatif de l'augmentation d'échelon prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

#### Article 72

Le renvoi à l'application « par analogie » des dispositions de la loi en projet fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat se heurte au principe de la sécurité juridique à laquelle peuvent prétendre les intéressés, alors que les dispositions applicables ne sont pas déterminées avec la précision requise pour empêcher *a priori* tout reproche d'arbitraire.

Aussi le Conseil d'Etat doit-il s'opposer formellement à cette façon de disposer.

#### Article 73

Le principe du parallélisme des formes interdit l'abrogation par une loi de règlements grand-ducaux, actes qui n'ont pas la même valeur normative. Par ailleurs, et afin d'assurer la sécurité juridique, il y a lieu d'abroger explicitement dans un règlement grand-ducal les dispositions réglementaires qui ne sont pas compatibles avec la loi en projet.

Le Conseil d'Etat ne se voit dès lors pas à même d'accorder la dispense du second vote constitutionnel à la façon de procéder retenue dans l'article sous examen.

Il demande encore, conformément à son observation plus amplement développée à l'endroit de l'article 58, de créer à partir du contenu des

dispositions réglementaires actuellement en vigueur, qui sont censées être maintenues au-delà de l'entrée en vigueur de la loi en projet pour compte des employés en service à ce moment, un cadre légal de dispositions transitoires s'avérant utiles pour régler la situation de ces employés.

#### Article 74

Dans la mesure où certaines dispositions de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat sont formellement reprises dans la loi en projet, le bout de phrase « à l'exception des dispositions expressément maintenues en vigueur par la présente loi » ne fait pas de sens et doit être supprimé.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations ci-avant pour réitérer son opposition formelle quant au libellé des alinéas 2 et 3.

#### Article 75

Renvoyant à son observation afférente à l'endroit de l'article 56, le Conseil d'Etat a, nonobstant l'accord salarial quant à cet aspect du projet de loi sous avis, des difficultés pour comprendre la mise en vigueur déphasée des dispositions projetées, faute d'autres explications dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles. Aussi réitère-t-il sa proposition de prévoir une mise en vigueur d'un seul tenant de la loi en projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 janvier 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen