

Projet de loi

fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Avis complémentaire du Conseil d'État

(19 décembre 2014)

Par dépêche du 10 juillet 2014, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous objet, adoptés par la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative dans sa réunion du 7 juillet 2014.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi intégrant les modifications qu'il est prévu d'y apporter.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés de l'État a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 5 novembre 2014.

Par dépêche du 25 novembre 2014, le Premier ministre, ministre d'État a encore saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Considérations générales

Le Conseil d'État prend acte des remarques préliminaires faites par la commission parlementaire, dont une seule donne lieu à observation. S'agissant du système de prise en compte de divers types d'ancienneté établi à l'article 5, le Conseil d'État note le choix des auteurs du projet quant à la computation des années de service passées ailleurs que dans le secteur public, tout en donnant à considérer que l'impact budgétaire de ce choix peut, le cas échéant, jouer en défaveur de l'État. Il constate cependant que le texte amendé traite dorénavant les organisations internationales de droit privé comme étant une activité du secteur privé. Une autre approche possible aurait été de considérer celles-ci au même titre que les organisations internationales de droit public.

Par ailleurs, lorsqu'il est fait référence au « Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions », le terme « Ministre » est à écrire avec une lettre « m » minuscule. Dans le même ordre d'idée, il y a lieu d'écrire « Inspection générale de la Police »; « Union européenne »; « Espace économique européen »; « Caisse nationale des prestations familiales »; « Chambre des députés »; « Parlement européen »; « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois »; « Conseil arbitral des assurances sociales » et « Lycée technique pour professions de santé ».

Le Conseil d'État tient à rappeler encore que l'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement lors de modifications ultérieures. Comme il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par une suite alphabétique, en utilisant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... ou des chiffres suivis dans la séquence 1., 2., 3., ...

Finalement, le Conseil d'État aimerait revenir à ses considérations générales faites dans son avis du 21 janvier 2014 portant sur le projet de loi modifiant entre autre la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (doc. parl. n° 6457³) et plus particulièrement sur la mise en œuvre correcte des règles usuelles de la légistique formelle. Il estime que ce volet devrait être pris en compte par la commission parlementaire au moment de la publication des textes.

Le Conseil d'État entend examiner séparément les amendements parlementaires du 10 juillet 2014 et les amendements gouvernementaux du 25 novembre 2014.

Examen des amendements parlementaires du 10 juillet 2014

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2 – article 1^{er}, paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Amendement 3 – intitulé du chapitre 2 et article 2

Sans observation.

Amendement 4 – article 4, paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4

Sans observation.

Amendement 5 – article 4, paragraphe 3, rubrique « Enseignement »

Sans observation.

Amendement 6 – article 4, paragraphe 6

Il y a lieu de redresser une erreur matérielle en ce sens que les auteurs semblent viser le paragraphe 4 de l'article 4, et non le paragraphe 6.

Amendement 7 – article 5, paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux remarques préliminaires faites par la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative.

Amendement 8 – article 6, paragraphe 4, alinéa 1^{er} ;

Sans observation.

Amendement 9 – article 8, paragraphe 3

Sans observation.

Amendement 10 – article 8, paragraphe 5 devenant l'article 9 nouveau

Sans observation.

Amendement 11 – article 10 (article 9 du projet de loi initial),
paragraphe 4, alinéa 1^{er}

Sans observation.

Amendement 12 – article 11 (article 10 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 13 – articles 12, 13, 14 et 15 nouveaux

Sans observation.

Amendement 14 – article 12 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 4

Sans observation.

Amendement 15 – article 12 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, 10^{ème}
tiret ; amendement 16 – article 12 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, 12^{ème}
tiret ; amendement 17 – article 12 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, 19^{ème}
tiret

Si les auteurs du texte décident de suivre le Conseil d'État dans sa recommandation de remplacer les tirets par une suite alphabétique ou des chiffres arabes, il y aura par conséquent lieu d'adapter les différents renvois aux « tirets ».

Amendement 18 – article 12 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 7, 21^{ème}
tiret

Sans observation.

Amendement 19 – article 13 nouveau

Sans observation.

Amendement 20 – article 13 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 1 et 2

Même si le Conseil d'État n'est pas appelé à se prononcer sur le texte coordonné joint, il se demande néanmoins si le libellé de l'amendement sous rubrique et celui de l'article 13 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne risquent pas de porter à confusion. En effet, ce dernier ajoute *in fine* la

condition « ou d’avoir suivi une autre formation équivalente ou d’en avoir été dispensé pour des raisons dûment motivées par le ministre ayant dans ses attributions l’Éducation nationale ». L’amendement, quant à lui, passe, à cet endroit du texte, sous silence cette précision.

Amendement 21 – article 13 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 5

Sans observation.

Amendement 22 – article 14 nouveau, paragraphe 2, alinéa 4

Sans observation.

Amendement 23 – article 14 nouveau, paragraphe 2, alinéa 8, 1^{er} tiret

Sans observation.

Amendement 24 – article 14 nouveau, paragraphe 3, alinéa 5

Sans observation.

Amendement 25 – article 14 nouveau, paragraphe 4 nouveau

Sans observation.

Amendement 26 – article 15 nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 4

Sans observation.

Amendement 27 – article 16

À l’amendement 27, article 16 nouveau (précision omise par les auteurs du texte), le Conseil d’État note que la notion « le cas échéant » se lit encore en deux endroits de l’article, à savoir à l’avant-dernière ligne de l’alinéa 1^{er}, du paragraphe 1^{er}, et à la lettre c) (selon le Conseil d’État) du paragraphe 1^{er} également. Il y a lieu de la supprimer aux deux endroits en question.

Il convient par ailleurs de mettre un point-virgule à la fin de la lettre b) (selon le Conseil d’État) de l’alinéa 2, paragraphe 1^{er}, tout comme à la lettre b) (selon le Conseil d’État) de l’alinéa 2, paragraphe 5.

Amendement 28 – article 17 (article 12 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 29 – article 18 (article 13 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 30 – article 20 (article 15 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 31 – suppression de l’article 17 du projet de loi initial

Sans observation.

Amendement 32 – article 22 (article 18 du projet de loi initial),
paragraphe 6, alinéa 1^{er}

Sans observation.

Amendement 33 – article 23 (article 19 du projet de loi initial),
paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Amendement 34 – article 24 (article 20 du projet de loi initial),
paragraphe 2

Cet amendement aura pour effet d’étendre la prime de doctorat à un nombre bien plus important de bénéficiaires que prévu dans le texte initial. Si le Conseil d’État approuve en principe cette possibilité de reconnaissance de diplômes supplémentaires, il tient néanmoins à formuler les observations et interrogations suivantes : en premier lieu, le texte précise que la qualification doctorale doit être « en relation directe avec les missions liées au poste occupé ». Que faut-il entendre par là ? Un doctorat en droit ou en économie est utile à un grand nombre de postes à responsabilité dans la fonction publique, un doctorat en lettres est le bienvenu à chaque poste englobant une mission de coordination ou de réflexion approfondie sur des thèmes complexes ... Il ne s’agit là que d’exemples qui seront sans doute les plus fréquents, mais pas les seuls. Tous ces doctorats seront-ils honorés, ou bien faut-il que la description du poste mentionne spécifiquement le doctorat, ce qui exclurait bon nombre sinon la totalité des postes à responsabilités hormis ceux à connotation médicale ? *Quid* des « doctorats » datant encore de l’ère de la collation des grades ? Quelques précisions sur les questions seraient fort bénéfiques dans l’optique de cerner de façon appropriée le cercle des bénéficiaires de la prime.

Amendement 35 – article 25 (article 21 du projet de loi initial),
paragraphe 2

Sans observation.

Amendement 36 – article 26 (article 22 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 37 – article 27 (article 23 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 38 – article 28 (article 24 du projet de loi initial)

À la fin de l’alinéa 1^{er} du paragraphe 2, il convient de supprimer les mots « de la présente loi », alors qu’ils sont superfétatoires.

Au paragraphe 6, alinéa 4, quatrième ligne, il faut écrire « son traitement » au lieu de « leur ».

Amendement 39 – article 30 (article 26 du projet de loi initial),
paragraphe 5, alinéa 2

Sans observation.

Amendement 40 – article 31 (article 27 du projet de loi initial)

Dans son avis précité du 21 janvier 2014, à l'endroit de l'article 27 du projet gouvernemental, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle du fait que ledit projet reléguait à un règlement grand-ducal la fixation des conditions et des modalités pour pouvoir bénéficier d'une indemnité d'habillement, alors qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi selon les articles 99 et 103 de la Constitution. Comme il est déconseillé de surcharger un texte de loi avec des dispositions qui peuvent également avoir leur place dans un texte à valeur normative inférieure, comme par exemple un règlement d'ordre intérieur, le Conseil d'État suggère de garder dans le texte de loi uniquement les dispositions qui ont une relation directe avec les conditions et les modalités d'octroi de la prime, et de reléguer à un texte de rang hiérarchiquement inférieur tout le volet portant notamment sur l'organisation du port des vêtements professionnels.

Le Conseil d'État se pose néanmoins quelques questions pratiques quant au nouvel alinéa 3 du paragraphe 4. Qui constate une telle « contravention » ? Le chef d'administration lui-même, et lui seul ? La « contravention » doit-elle être grave ? Si oui, quand est-elle considérée comme grave ? Afin d'éviter des situations pour le moins rocambolesques, le Conseil d'État propose de supprimer la seconde phrase de l'alinéa et de laisser aux soins des règlements d'ordre intérieur des entités concernées la mise en place de lignes de conduite fondamentales guidées par le bon sens, et qui n'auront pas un caractère disciplinaire ou punitif.

Au paragraphe 5, alinéa 3, ainsi qu'au paragraphe 6, alinéa 2, il convient de supprimer le terme « éventuel ».

Au paragraphe 7, alinéa 1^{er}, *in fine*, il faut supprimer la référence superflète au « présent article ».

Amendement 41 – article 32 (article 28 du projet de loi initial)

L'observation faite à l'endroit de l'amendement 40 vaut également pour l'amendement sous examen.

Au paragraphe 2, alinéa 3, le terme « notamment » et les dispositions qui suivent n'ayant aucune valeur normative, il y a lieu de supprimer le bout de phrase « ...notamment en faveur des agents soumis au logement de service », pour être superflète.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il faut écrire « - du taux de référence. »

Au dernier alinéa du même paragraphe, il manque l'espace entre les mots « préjudice » et « des ».

Amendement 42 – article 33 (article 29 du projet de loi initial) et intitulé du point p) (ancien point q)

Le Conseil d'État note que les auteurs reprennent sa recommandation de parler d'engagement et non de réengagement, recommandation qu'il n'avait cependant faite qu'à titre subsidiaire, alors qu'il avait avant tout suggéré de supprimer cet article. Les auteurs ayant choisi de maintenir celui-ci, le Conseil d'État insiste sur la nécessité de fixer le régime d'indemnisation des personnes concernées de façon générale sur base des critères de l'indemnisation des employés au service de l'État.

Amendements 43 – article 34 (article 30 du projet de loi initial) et intitulé du point q) (ancien point r))

Sans observation.

Amendement 44 – article 35 (article 31 du projet de loi initial), paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Amendement 45 – article 35 (article 31 du projet de loi initial), paragraphe 2

Sans observation.

Amendement 46 – article 36 (article 32 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 47 – article 37 (article 33 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 48 – article 41 (article 37 du projet de loi initial) ;

Sans observation.

Amendement 49 – article 43 (article 39 du projet de loi initial) – rubrique I, point A

Sans observation.

Amendement 50 – article 43 (article 39 du projet de loi initial) – rubrique I, point D

Sans observation.

Amendement 51 – article 43 (article 39 du projet de loi initial) – rubrique II, point A sous a)

Sans observation.

Amendement 52 – article 44 (article 40 du projet de loi initial) – suppression du paragraphe

Sans observation.

Amendement 53 – article 44 (article 40 du projet de loi initial) – paragraphe 3 nouveau

Sans observation.

Amendement 54 – article 45 (article 41 du projet de loi initial) – paragraphe 2

Il y a lieu d'écrire en toutes lettres « au plus tôt deux ans ».

Amendement 55 – article 50 (article 46 du projet de loi initial) – paragraphe 7, alinéa 2

Sans observation.

Amendement 56 – article 50 (article 46 du projet de loi initial) - paragraphe

Il échet de préciser qu'il s'agit du paragraphe 5 qui est visé par cet amendement.

Amendement 57 – article 50 (article 46 du projet de loi initial) – nouveau paragraphe 9

Sans observation.

Amendement 58 – article 51 (article 47 du projet de loi initial)

Au paragraphe 2, il échet d'écrire le « paragraphe 1^{er} » et non le paragraphe 1 ».

Quant aux paragraphes 3 et 4, les termes « de la présente loi » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Amendement 59 – article 52 (article 48 du projet de loi initial, paragraphe 2

Sans observation.

Amendement 60 – article 53 (article 49 du projet de loi initial), alinéa 1^{er}

Sans observation.

Amendement 61 – article 54 (article 50 du projet de loi initial)

Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient de supprimer les mots « le cas échéant ».

Au paragraphe 3, alinéa 4, il convient d'écrire « ... du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. »

Les alinéas 6 et 7 du même paragraphe font à quatre reprises référence à un travail personnel « (non)- conforme au sujet » posé. La notion de non-conformité semble mal choisie aux yeux du Conseil d'État, alors que le travail doit présenter une certaine recherche et une certaine originalité pour mériter le qualificatif de réflexion personnelle. S'il est vrai qu'il ne faut pas confondre non-conformité au sujet avec non-conformisme, le Conseil d'État a une préférence pour une notion du genre « hors sujet » ou « en ligne avec le sujet ».

Amendement 62 – suppression de l'article 51 du projet de loi initial

Sans observation.

Amendement 63 – article 55 (article 53 du projet de loi initial)

Le Conseil d'État renvoie à son avis précité du 21 janvier 2014 (doc. parl. n° 6459³), dans lequel il a demandé aux auteurs du texte, sous peine d'opposition formelle, d'indiquer avec précision les « dispositions contraires » à abroger. Or, en l'absence de cette précision dans l'amendement sous examen, le Conseil d'État maintient son opposition formelle et réitère sa demande à voir énoncer avec précision, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, quelles dispositions légales contraires à la loi en projet sont abrogées.

Amendement 64 – article 56 (article 54 du projet de loi initial)

Sans observation.

Amendement 65 – Annexe A ;

Sans observation.

Amendement 66 – Annexe B ; amendement 67 – Annexe C

Sans observation.

**Examen des amendements gouvernementaux
du 25 novembre 2014**

Quant aux 12 amendements gouvernementaux du 25 novembre 2014, ils donnent lieu à l'observation suivante.

Amendements 1° et 2°

Sans observation.

Amendement 3°

La lettre a) de l'amendement sous avis est en contradiction avec son commentaire. En effet, ce dernier vise, pour l'attribution d'un poste à responsabilité particulière, des candidats classés « au dernier grade du niveau général », tandis que le libellé de l'amendement vise des candidats classés « à l'un des grades du niveau général ».

Amendements 4° à 12°

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen