

**Projet de loi**

**portant modification**

- 1° de la loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3) 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'État ; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 5) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6) la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration; et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire ;**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; et**
- 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois**

---

**Avis du Conseil d'État**

(12 octobre 2021)

Par dépêche du 4 mai 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Fonction publique.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés par extraits des trois lois que le projet de loi sous revue vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandé selon la lettre de saisine, n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

## Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique entend apporter des adaptations au cadre du commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, ci-après « CGID », en modifiant notamment la loi modifiée du 19 mai 2003<sup>1</sup> à travers laquelle ledit commissariat a été créé. La compétence du CGID a été étendue par la loi modifiée du 5 août 2006<sup>2</sup> aux instructions disciplinaires concernant les fonctionnaires des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes et certains employés communaux. Dans le contexte de l'élargissement des compétences du CGID, deux postes de commissaire au Gouvernement adjoint ont ensuite été créés à travers la loi du 30 mai 2008<sup>3</sup>.

Le projet de loi sous rubrique vise, au vu de la croissance du nombre et de la complexité des affaires disciplinaires soumises au CGID, à créer un poste supplémentaire de commissaire du Gouvernement adjoint ainsi qu'à doter le CGID de son propre cadre du personnel. D'après l'exposé des motifs, la création d'un poste supplémentaire de commissaire du Gouvernement adjoint aurait principalement pour objectif de réduire la durée moyenne de traitement des dossiers. À l'heure actuelle, le CGID se voit en effet dans l'impossibilité de procéder au traitement des dossiers complexes dans des délais raisonnables.

D'après les données fournies à l'exposé des motifs, le nombre de dossiers introduits auprès du commissariat accuserait une tendance à la hausse depuis la création en 2003 du commissariat. Ceci dit, après un pic en 2015 et en 2016, le nombre de saisines est retourné vers des niveaux plus en phase avec le niveau des saisines enregistré lors de la première année de fonctionnement du commissariat. Le problème semble plutôt résider dans la complexité d'un nombre réduit d'affaires et dans les manœuvres dilatoires

---

<sup>1</sup> Loi modifiée du 19 mai 2003 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ; 3) 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 ; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat ; 5) 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 ; 6) 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 portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (Mém. A - n° 78 du 6 juin 2003).

<sup>2</sup> Loi modifiée du 5 août 2006 portant modification 1. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux et 2. de loi communale du 13 décembre 1988 (

<sup>3</sup> Loi du 30 mai 2008 modifiant I. la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat. II. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; III. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; IV. la loi 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; V. la loi du 19 mai 2003 modifiant 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; 2) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 3) 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; 4) la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat; 5) 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; 6) 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 portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire; VI. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; VII. la loi du 7 novembre 2007 modifiant a) 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, b) la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 (Mém. A - n° 77 du 5 juin 2008).

utilisées par les agents poursuivis décrits à l'exposé des motifs qui font que certaines de ces affaires sont particulièrement consommatrices de ressources humaines. Les auteurs n'expliquent toutefois pas par quel truchement l'augmentation du nombre de commissaires adjoints permettra de contrer les manœuvres dilatoires et autres comportements qu'ils décrivent. Le Conseil d'État n'est, pour sa part, pas convaincu que la solution préconisée qui, toujours d'après l'exposé des motifs, serait de mettre deux ou plusieurs commissaires sur ces affaires, soit vraiment de nature à résoudre le problème. Le risque est en effet que la solution en question aboutisse à une augmentation des ressources humaines investies dans les affaires complexes - il conviendra notamment de veiller à une coordination entre les interventions des commissaires en charge d'un même dossier -, sans vraiment aboutir à une accélération des procédures. En complément à l'augmentation des effectifs, il serait dès lors de mise de réfléchir aux procédures qui sont appliquées en vue de leur optimisation.

Les auteurs du projet de loi expliquent encore vouloir profiter de l'occasion pour procéder à un toilettage de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeoise. Ces modifications n'ont pas de lien avec l'objet principal du projet de loi sous revue.

## **Examen des articles**

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

L'article 1<sup>er</sup> procède au remplacement du paragraphe 3 de l'article VII de la loi précitée du 19 mai 2003 qui a trait au cadre du personnel du CGID. La modification en question vise à porter le nombre de postes de commissaire du Gouvernement adjoint de deux à trois unités et à doter le CGID d'un cadre du personnel propre, cadre qui se compose de fonctionnaires et qui pourra, au besoin, être complété par des stagiaires, employés de l'État et salariés de l'État.

En ce qui concerne l'augmentation du nombre de postes de commissaire du Gouvernement adjoint chargé de l'instruction disciplinaire, le Conseil d'État note que le texte sous revue se borne à augmenter l'effectif légal, la création proprement dite du poste supplémentaire se faisant ensuite par imputation sur le *numerus clausus* annuel fixé par la loi budgétaire.

La création d'un cadre du personnel élargi, création qui se fera moyennant l'inscription dans la loi précitée du 19 mai 2003 de la disposition désormais usuelle pour la création des cadres du personnel d'une administration, permettra au commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire de disposer de son propre personnel et de ne plus dépendre du personnel détaché à partir d'autres administrations pour assurer les tâches de support administratif pour les commissaires.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

## Article 2

L'article 2 apporte plusieurs modifications à la loi précitée du 25 mars 2015. Les modifications en question ne concernent toutefois pas le CGID mais visent à revenir sur des modifications du texte de la loi précitée du 25 mars 2015 introduites par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le Conseil d'État rappelle que de telles dispositions qui sont communément qualifiées de « cavaliers » sont en principe à éviter. Elles ôtent au dispositif proposé sa cohérence et son homogénéité et nuisent à l'accessibilité aux normes de droit.

Le point 1° vise à réintroduire, à l'endroit de l'article 16, paragraphe 4, alinéa 2, de la loi précitée du 25 mars 2015, une disposition relative à la majoration d'échelon en faveur de l'adjudant, de l'adjudant-chef et de l'adjudant-major de la musique militaire qui, d'après le commentaire des articles a été supprimée par erreur par la loi précitée du 18 juillet 2018.

Quant au point 2°, il vise à modifier l'article 23, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 mars 2015 afin de lever une incohérence avec la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois en ce qui concerne le caractère pensionnable de la prime de formation allouée à certains fonctionnaires relevant de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police ».

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

## Article 3

L'article 3 modifie l'article 57, point 7, de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois, ceci, d'après le commentaire de l'article, en vue d'aligner la terminologie sur celle employée dans la loi précitée du 18 juillet 2018. Les termes « catégorie D, groupe de traitement D1 » sont ainsi remplacés par les termes « catégorie de traitement C, groupe de traitement C1 ». Le Conseil d'État constate qu'en définitive il s'agit, ici encore, de redresser une erreur.

## Article 4

L'article 4 prévoit que les modifications prévues aux articles 2 et 3 du projet de loi sous revue visant à corriger des erreurs introduites par la loi précitée du 18 juillet 2018 prennent rétroactivement effet au 1<sup>er</sup> juillet 2018. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## **Observations d'ordre légistique**

### Intitulé

Il y a lieu d'ajouter un deux-points après les termes « portant modification ».

## Article 2

Au point 1<sup>o</sup>, il convient encore de noter que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

## Article 4

Compte tenu de l'effet rétroactif de l'entrée en vigueur des dispositions en question, il convient de conférer à l'article sous examen la teneur suivante :

« **Art. 4.** Les articles 2 et 3 produisent leurs effets au 1<sup>er</sup> août 2018. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 12 octobre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz