

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois

Avis du Conseil d'État

(28 septembre 2021)

Par dépêche du 30 octobre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, les avis du conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois du 6 juillet 2020 et de la commission paritaire de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois du 3 juillet 2020 relatif à l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du Statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois, un tableau comparatif des lois du 1^{er} août 2018¹ et du 15 décembre 2019², du Statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois actuellement en vigueur et du règlement grand-ducal en projet sous revue ainsi que le texte coordonné du Statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois modifié.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 29 décembre 2020.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers n'ont pas encore été communiqués Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de modifier le Statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois, ci-après le « Statut », en vue de l'adapter aux dispositions des lois précitées du 1^{er} août 2018 et du 15 décembre 2019, ceci « en raison du principe d'assimilation des agents CFL aux fonctionnaires de l'État arrêté au statut du personnel des CFL ». Ces lois ont, sur un certain nombre de points, amélioré la situation tant statutaire que pécuniaire des agents de l'État.

¹ Loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique (Mém. A - n° 681 du 16 août 2018).

² Loi du 15 décembre 2019 portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3° 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 ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 5° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Mém. A – n° 899 du 28 décembre 2019).

La loi précitée du 1^{er} août 2018 a ainsi introduit dans la fonction publique un dispositif complet de comptes épargne-temps.

Le Conseil d'État note dans ce contexte que certaines des mesures prévues par la loi précitée du 1^{er} août 2018 au-delà de l'introduction d'un dispositif de comptes épargne-temps ont déjà été introduites dans le Statut, à travers le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2020 portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois.

En ce qui concerne les mesures prévues par la loi précitée du 15 décembre 2019 introduites dans le Statut à travers le projet de règlement grand-ducal sous revue, il s'agit notamment des mesures relatives à l'organisation du stage telles que celles relatives à la réduction de la durée normale du stage à deux ans et à la suppression des indemnités de stage réduites.

D'après l'exposé des motifs, le règlement grand-ducal en projet vise par ailleurs encore à redresser l'un ou l'autre oubli.

Le Conseil d'État note que la dernière modification du Statut date du 1^{er} juillet 2020³. Dans son avis y relatif du 24 mars 2020⁴, le Conseil d'État s'est penché plus amplement sur la nature et la portée du « principe de l'assimilation » de même que sur la question de la constitutionnalité de la loi modifiée du 28 décembre 1920 autorisant le Gouvernement à édicter un statut réglementant les conditions d'emploi, de travail, de rémunération et de mise à la retraite des employés et ouvriers occupés au service des exploitants des chemins de fer situés sur le territoire du Grand-Duché, qui sert de base légale au règlement grand-ducal en projet.

À l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous revue, les auteurs expliquent avoir pris note des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 24 mars 2020 et indiquent « qu'ils comptent remédier à cette situation ».

Tout en renvoyant pour le détail de son argumentation aux observations développées dans son avis précité du 24 mars 2020, le Conseil d'État rappelle ses conclusions relatives à la constitutionnalité du dispositif qui régit la situation statutaire et salariale du personnel des chemins de fer luxembourgeois. Ainsi, selon le Conseil d'État, la loi précitée du 28 décembre 1920, invoquée à titre de base légale dans le préambule du projet de règlement sous revue, ne fournit pas une base légale adéquate et suffisante au dispositif sous examen. La matière couverte constitue en effet une matière réservée à la loi et cela conformément à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution qui traite de la protection des droits des travailleurs. D'après les termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Dans deux arrêts du 2 mars 2018⁵, la Cour constitutionnelle a

³ Règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2020 portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois (Mém. A - n° 673 du 10 août 2020).

⁴ Avis du Conseil d'État n° 60.075 du 24 mars 2020 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois.

⁵ Arrêts de la Cour constitutionnelle n°132/18 et n°133/18 du 2 mars 2018 (Mém. A- n°196 du 20 mars 2018).

précisément eu l'occasion d'appliquer les principes qui constituent le fondement de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution par rapport à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. La Cour a ainsi retenu que la Constitution réserve à la loi la détermination des éléments essentiels des droits qui sont consacrés à l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

Compte tenu du caractère très sommaire du dispositif de la loi précitée du 28 décembre 1920, la base légale qu'elle est censée constituer pour le règlement grand-ducal sous avis risque dès lors d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui pourrait entraîner pour le dispositif réglementaire sous revue la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate ensuite que les auteurs du projet de règlement grand-ducal prévoient de recourir à des règlements internes pour déterminer les conditions, règles et modalités encadrant le dispositif du compte épargne-temps, le télétravail et le travail à horaire mobile. En l'occurrence, le Grand-Duc déléguerait dès lors une partie des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi à la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois qui constitue une société commerciale à statut légal spécial, régie par des statuts approuvés par la loi ainsi que, subsidiairement, par les lois en vigueur sur les sociétés commerciales.

Cette façon de procéder, qui n'est pas nouvelle, risque toutefois de s'avérer problématique dans la mesure où le Grand-Duc ne peut procéder à cette délégation qu'en faveur des ministres et à propos du seul pouvoir réglementaire d'exécution visé aux articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, à l'exclusion dès lors du pouvoir réglementaire d'attribution qui s'exerce en relation avec l'exécution des lois dans les matières réservées à la loi. Ici encore, le dispositif proposé risque la sanction de la non-application en vertu de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État note enfin que le texte coordonné du Statut figurant au dossier lui soumis comporte non seulement les modifications proposées dans le projet de règlement sous avis, mais également les modifications y apportées par le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2020 portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois. Il rappelle dans ce contexte que seules les modifications proposées par le texte en projet sont à présenter de sorte que celles-ci se distinguent typographiquement des dispositions actuellement en vigueur. En outre, les modifications proposées ne sont pas à intégrer directement dans le texte qu'il s'agit de modifier⁶. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés »⁷.

⁶ Voir notamment l'article 34 du texte coordonné du Statut.

⁷ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de modifier l'article 4, paragraphe 2, du Statut qui a trait à la suspension du stage. Il vise ainsi à compléter la disposition en question par le cas de figure nouvellement introduit dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État à travers l'article 2, point 2°, de la loi précitée du 15 décembre 2019, permettant au stagiaire de bénéficier d'une suspension du stage dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées pour une période s'étendant au maximum sur douze mois.

Le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 2 juillet 2019 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 15 décembre 2019⁸, il avait relevé le flou qui entourait les termes « dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées » et la marge d'interprétation qui en découlait. Selon le Conseil d'État, la disposition conférait ainsi à l'instance compétente un pouvoir discrétionnaire qui n'était pas circonscrit. Et le Conseil d'État d'estimer que le cadre légal à mettre en place devrait encadrer ce pouvoir, afin d'éviter des recours en justice, en précisant les critères susceptibles de justifier une suspension de stage ainsi que le délai maximal de celle-ci.

En réponse aux critiques formulées par le Conseil d'État le projet de loi de l'époque fut complété, à travers des amendements, par l'intégration au dispositif d'une durée maximale sur laquelle la suspension de stage pouvait porter. Dans son avis complémentaire du 22 octobre 2019 relatif au projet de loi devenu la loi précitée du 15 décembre 2019⁹, le Conseil d'État a finalement pris acte du fait que la commission parlementaire n'entendait pas le suivre dans sa demande d'encadrer le pouvoir du ministre par l'introduction de critères susceptibles de justifier la suspension de stage. Il estime toutefois que ses critiques restent d'actualité.

Au titre des différences entre la disposition sous revue et celle qui figure dans la loi précitée du 16 avril 1979, le Conseil État retient ensuite l'absence d'une référence au cas de figure du « service à temps partiel pour raisons de santé ». Ce cas de figure a été introduit dans la loi précitée du 16 avril 1979 à travers la loi du 9 mai 2018¹⁰. Les mesures prévues par la loi en question,

⁸ Avis du Conseil d'État n° 53.289 du 2 juillet 2019 relatif au Projet de loi portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3° 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 ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; et 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7418³).

⁹ Avis complémentaire du Conseil d'État n° 53.289 du 22 octobre 2019 relatif au projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 3° 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 ; 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc.parl. n° 7418⁵).

¹⁰ Loi du 9 mai 2018 portant modification 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2° de 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 ; 3° de la loi modifiée 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'État ; 4° de la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ; 5° de la loi modifiée du 22 mai 2009

dont notamment le nouveau dispositif du service à temps partiel, ont quant à elles été introduites dans le Statut à travers le règlement grand-ducal du 1^{er} juillet 2020 portant modification du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois. Les auteurs de ce texte ont cependant renoncé à ajouter le cas de figure du « service à temps partiel pour raisons de santé » au titre des hypothèses de suspension du stage.

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

Article 2

L'article 2 apporte des modifications à l'article 7 du Statut qui a trait aux mesures disciplinaires applicables au personnel non commissionné.

Le point 1^o a ainsi pour objet de rayer du catalogue des mesures disciplinaires « le blâme sans inscription au dossier » qui figure sous le point 2^o de l'article 7 du règlement grand-ducal en vigueur au motif que celui-ci n'est plus appliqué.

À travers le point 2^o, les auteurs du projet de règlement grand-ducal proposent ensuite de remplacer le point 3^o de l'article 7 du règlement grand-ducal en vigueur par le point 2^o. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la suppression du point 2^o (tel que prévue par le point 1^o sous avis) n'entraîne pas la renumérotation des points énumérés à l'article 7, alinéa 1^{er}, lettre a). Par conséquent, il y a lieu de faire abstraction de la modification visant à remplacer le point en question.

Les autres modifications prévues au point 2^o et celles prévues au point 3^o visent, d'une part, à rendre obligatoire l'avis de la commission d'enquête en cas de blâme avec inscription au dossier en supprimant ainsi la condition que l'agent en fasse expressément la demande et, d'autre part, à supprimer la possibilité offerte à l'agent de renoncer à la procédure suivant laquelle le Conseil d'enquête est appelé à donner son avis sur toutes les propositions d'une punition pour lesquelles la décision relève du directeur, ceci dans un souci d'éviter que l'agent ne puisse être mis sous pression par son supérieur hiérarchique. Le Conseil d'État signale par ailleurs que la phrase « Dans ce cas, les dispositions de l'art. 35 du Livre II sont applicables » est superflète et à omettre suite à la suppression du cas de figure y visé.

Le dispositif ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Article 3

Les modifications apportées à l'article 11 du Statut qui traite du recrutement du personnel commissionné visent, d'après le commentaire de

portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise ; 6^o 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 ; 7^o 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 ; 8^o de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 9^o de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

l'article, à adapter le dispositif aux nouvelles dispositions concernant la réduction de la durée du stage de trois à deux ans prévues par la loi précitée du 15 décembre 2019.

Le Conseil d'État constate que le Statut recèle, en ce qui concerne l'organisation du stage, et ce malgré l'affirmation par les auteurs de l'application du principe d'assimilation des agents des CFL aux fonctionnaires de l'État, de nombreuses différences par rapport au régime applicable aux fonctionnaires de l'État.

Ainsi, le stage du personnel des CFL n'est pas articulé de la même façon que le stage des fonctionnaires de l'État.

L'article 4 du Statut qui a trait au personnel non commissionné prévoit, en son paragraphe 1^{er}, que « [p]our les agents admis au stage sur un poste à tâche complète la période de stage est de - un an pour les agents des grades I/0 et A/0 ; - deux ans pour les agents des grades M/0, S/0 et B/0 [...] » et, en son paragraphe 8, que « [l]a réussite à l'examen prévu au paragraphe 5 ci-dessus comporte le commissionnement du candidat avec effet au premier jour qui suit la fin du stage, respectivement la fin du stage prolongé. » Le commissionnement est constaté par la remise d'un titre de nomination indiquant notamment l'emploi, le grade et le service d'attache. À l'heure actuelle, l'article 11, alinéa 4, tel que modifié du même Statut précise ensuite que pour les agents nommés à l'un des grades de début I/1, I/3a, A/1 et A/3, le commissionnement est confirmé après une période d'attente de deux ans de nomination au grade respectif, tandis que pour les agents nommés à l'un des grades de début M/1, S/1 et B/1, la confirmation du commissionnement est prononcée après une période d'attente d'un an de nomination.

Le dispositif tel qu'il est proposé prévoit que le stagiaire admis au grade I/0 et A/0 suivra un stage d'une durée d'un an auquel s'ajoutera une période d'attente d'un an également avant que son commissionnement ne soit confirmé, alors que le stagiaire admis au grade M/0, S/0 et B/0 suivra un stage d'une durée de deux ans, le commissionnement définitif étant prononcé dès le moment de la nomination. La remise en parallèle avec les dispositions visant les agents de l'État se fera dès lors par une réduction d'un an de la période d'attente qui suit le stage, la durée du stage restant inchangée.

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

Article 4

L'article 4 modifie l'article 12^{ter}, point 4.2, du Statut qui a trait au congé sans traitement, ceci selon le commentaire de l'article afin de redresser un oubli. La disposition telle que modifiée correspond désormais dans son intégralité à l'article 30, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 16 avril 1979.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler.

Article 5

L'article sous revue vise à ajouter au Statut un nouvel article 13^{bis} ayant trait aux comptes épargne-temps. La nouvelle disposition précise que les conditions et modalités relatives aux comptes épargne-temps seront

déterminées dans un règlement interne pris sur avis de la délégation centrale du personnel.

L'article en question précise d'abord la perspective dans laquelle se situe l'introduction du nouveau dispositif, introduction qui se ferait « en vue d'une plus grande flexibilisation en matière d'horaires de travail qui peut varier en fonction de la fluctuation du volume des tâches à réaliser ». Le Conseil d'État note que la disposition en question et les concepts qu'elle introduit ne trouvent leur pendant ni dans la loi précitée du 16 avril 1979 ni dans la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la fonction publique. Il ne saurait s'agir en l'occurrence de flexibiliser les horaires de travail en vue de tenir compte de la fluctuation des tâches à réaliser, mais bien de permettre aux agents concernés d'accumuler et d'épargner du temps, en vue de son utilisation de manière différée à un moment de leur choix et dans la limite des conditions légales, comme l'expliquent à l'exposé des motifs les auteurs du projet de loi qui est devenu la loi précitée du 1^{er} août 2018 et comme le prévoit la définition du concept de « compte épargne-temps » qui est donnée à l'article 2, point 1^o, de la même loi. Ces éléments sont d'ailleurs également repris à la fin de la phrase unique qui constitue le nouvel article 13*bis*.

Le Conseil d'État note encore, en ce qui concerne la partie de la phrase qui introduit l'objectif du dispositif, que les dispositions qui n'ont qu'une valeur explicative et ne constituent que le commentaire du texte de même que les déclarations de principe ou d'intention sous la forme d'objectifs n'ont pas de caractère normatif. Ils n'ont donc pas leur place dans le dispositif des lois et des règlements et sont à omettre.

L'approche des auteurs du projet de règlement grand-ducal débouche en fin de compte sur un dispositif qui se limite à énoncer ses objectifs pour ensuite renvoyer à un règlement interne, et qui pour le surplus est dépourvu de toute substance, et cela tant au niveau de la loi de base qu'au niveau du règlement grand-ducal.

Le dispositif proposé pose ainsi problème d'un double point de vue.

Pour ce qui est du principe même de la détermination des conditions et modalités à respecter par l'agent concerné en vue de pouvoir bénéficier d'un compte épargne-temps dans un règlement interne, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur le fait que celles-ci sont, au niveau de la fonction publique étatique, déterminées directement dans la loi. En effet, le dispositif sous revue relève d'une matière réservée à la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution en ce qu'elle touche au droit du travail¹¹. La loi précitée du

¹¹ Voir à cet égard l'avis du Conseil d'État n° 52.409 du 15 décembre 2017 relatif au projet de loi portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique et modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État dans le cadre duquel le Conseil d'État a souligné que le dispositif du compte-épargne temps relevait d'une matière réservée à la loi formelle :

« Aux termes de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, les droits des travailleurs constituent une matière réservée à la loi. Le projet de loi sous revue touche manifestement à ces droits. [...] De façon plus fondamentale, le Conseil d'État note que le projet de loi ne prévoit aucune limite au nombre des heures de travail prestées dans le cadre de l'horaire mobile qui, à la fin du mois, dépasseraient la durée normale de travail et qui seraient automatiquement affectées au compte épargne-temps. Au regard du commentaire de l'article, le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi envisagent de maintenir tout simplement le plafond de quarante heures par mois fixé dans le règlement grand-ducal précité du 12 novembre 2011. Le champ de la loi serait à ce moment déterminé par un règlement grand-ducal dans une matière réservée à la loi, mettant les auteurs du projet de loi en

1^{er} août 2018 règle tant l'alimentation que l'utilisation et la liquidation du compte épargne-temps. En l'occurrence, les éléments essentiels du dispositif devraient être traités dans la loi de base et les éléments moins essentiels dans le règlement grand-ducal. Or, en l'occurrence l'ensemble de ces éléments figureront dans le seul règlement interne. Il est renvoyé aux considérations générales développées ci-avant en ce qui concerne la conformité de la base légale aux articles 11, paragraphe 5 et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

En ce qui concerne ensuite la détermination des règles relatives au compte épargne-temps par la voie d'un règlement interne, le Conseil d'État rappelle encore, en renvoyant à ses considérations générales et indépendamment de la question de savoir si la matière traitée constitue une matière réservée à la loi, que le Grand-Duc ne saurait déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi à la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Article 6

L'article sous avis prévoit l'introduction d'un nouvel article 15^{ter} relatif au télétravail. L'article 15^{ter} se limite à décrire, d'une façon tout à fait générale, le contexte dans lequel peut s'insérer le télétravail et renvoie ensuite à un règlement interne pris sur avis de la délégation centrale du personnel pour déterminer les règles à suivre par les agents concernés pour bénéficier du télétravail.

Le Conseil d'État note que, pour ce qui est de la fonction publique étatique, l'article 19^{bis} de la loi précitée du 16 avril 1979 accorde au chef d'administration le pouvoir d'autoriser le télétravail et d'en déterminer les modalités d'exercice. La disposition en question prévoit encore le recours à un règlement grand-ducal pour la détermination des conditions générales relatives à l'exercice du télétravail. Le règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique¹² pris sur cette base a toutefois été abrogé par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant abrogation du règlement grand-ducal du 10 octobre 2012 déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail dans la fonction publique¹³.

En ce qui concerne la première phrase de l'article 15^{ter}, le Conseil d'État rappelle encore une fois que les dispositions qui n'ont qu'une valeur explicative et ne constituent que le commentaire du texte, de même que les déclarations de principe ou d'intention sous la forme d'objectifs n'ont pas de caractère normatif et n'ont dès lors pas leur place dans le dispositif des lois et des règlements et sont à omettre. Le Conseil d'État rappelle que les dispositions qui ont pour objet de définir le télétravail en précisant que celui-ci consiste en la réalisation par l'agent concerné d'une partie de ses tâches à domicile de même que ses conditions d'exercice doivent, à l'instar du dispositif prévu pour la fonction publique étatique, figurer dans la loi.

porte-à-faux par rapport à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de fixer le plafond dont question ci-avant dans la loi ou, pour le moins, de déterminer les principes et points essentiels du dispositif de limitation des heures de travail qui pourront être imputées au compte épargne-temps dans la loi. En tout état de cause, ce dispositif devra évidemment respecter les principes en matière de temps de travail définis par la directive 2003/88/CE précitée. »

¹² Mém. A – n° 222 du 17 octobre 2012.

¹³ Mém. A – n° 164 du 18 mars 2020.

Pour ce qui est de la détermination des règles relatives au télétravail par la voie d'un règlement interne, et indépendamment de la question de savoir s'il s'agit en l'occurrence d'une matière réservée à la loi, le Conseil d'État, en renvoyant à ses considérations générales, rappelle, ici encore, que le Grand-Duc ne saurait déléguer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi à la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Article 7

L'article 7 a pour objet de modifier l'article 31, alinéa 1^{er}, lettre a), du Statut qui a trait aux mesures disciplinaires applicables au personnel commissionné, ceci à l'instar de la modification apportée par l'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous revue à l'article 7, alinéa 1^{er}, lettre a), du même Statut concernant les mesures disciplinaires applicables au personnel non commissionné. Plus précisément, il s'agit de supprimer la mesure disciplinaire du « blâme sans inscription au dossier ».

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

Article 8

L'article sous revue vise à remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 34 du Statut.

Le Conseil d'État constate qu'une partie du commentaire de l'article 8 sous revue n'est pas relatif à l'article 34, qui fait l'objet d'une modification par la disposition sous avis, mais bien relatif à l'article 35 qui est modifié par l'article 9. En outre, tel que relevé à l'endroit des considérations générales, le texte coordonné du Statut joint au dossier ne fait pas état de la disposition qui est remplacée en l'occurrence.

En ce qui concerne la substance du dispositif, le texte de l'alinéa 1^{er}, tel que reformulé, précisera désormais que la punition doit être proposée à la suite d'une décision conjointe prise par le chef du service des ressources humaines et le chef de service de l'agent concerné et non plus, comme le prévoit la disposition actuellement en vigueur, par « les chefs directs des intéressés ». Cette façon de procéder, que le commentaire des articles qualifie de concertation préalable avec le chef de service des ressources humaines, vise, d'après les auteurs du projet sous rubrique, à assurer un traitement égal de tous les agents. Le Conseil d'État note qu'à vrai dire il ne s'agit pas d'une simple concertation entre le chef hiérarchique de l'agent concerné et le chef du service des ressources humaines, mais d'une codécision en vue de la formulation d'une proposition de punition. Afin d'éviter des blocages à ce niveau, en cas de désaccord entre les deux instances concernées, le Conseil d'État suggère que le chef hiérarchique prenne la décision sur avis du chef du service des ressources humaines.

Article 9

L'article 9 a pour objet de modifier l'article 35 du Statut. En ce qui concerne la modification prévue au point 1^o, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la suppression du point 2^o de l'article 31, alinéa 1^{er}, lettre a), du Statut tel que prévue à l'article 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis n'entraîne pas la renumérotation des points énumérés à la lettre a). Par conséquent, il y a lieu de faire abstraction de la modification visant à remplacer le point en question. La modification en

question vise en outre à aligner la procédure applicable au personnel commissionné sur celle prévue à l'article 7 du même Statut applicable au personnel non commissionné en rendant obligatoire l'avis de la Commission d'enquête en cas de blâme avec inscription au dossier et en supprimant la procédure du tirage au sort pour la désignation du représentant du service central dont relève l'agent concerné et en élargissant la population au sein de laquelle le représentant peut être choisi.

Quant aux modifications prévues au point 2° de l'article sous revue, celles-ci ont pour objet de modifier l'alinéa 3 de l'article 35 précité afin de préciser que l'agent comparaitra, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, en tout état de cause devant la Commission d'enquête et qu'il pourra se faire assister par un défenseur de son choix choisi parmi le personnel de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, ceci par analogie à la procédure devant le Conseil d'enquête prévue à l'article 36 du Statut, telle que cette procédure est reformulée par l'article 10 du projet de règlement grand-ducal.

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

Article 10

L'article 10 vise à modifier l'article 36 du Statut en supprimant la partie de phrase qui permettait à l'agent concerné de renoncer à la procédure suivant laquelle le Conseil d'enquête est appelé à donner son avis sur toutes les propositions d'une punition à la décision du directeur, ceci par analogie à la modification opérée à l'endroit de l'article 7 du Statut par l'article 2, point 3°, du projet de règlement grand-ducal.

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

Article 11

L'article sous revue vise à compléter l'article 37 du Statut par deux nouveaux alinéas qui ont trait à la procédure qui permet à l'agent qui a fait l'objet d'un dernier avertissement de demander sa réhabilitation. La procédure actuellement prévue par l'article 37 n'envisage que la réhabilitation de l'agent ayant subi une rétrogradation à un grade inférieur.

D'après les termes actuels de l'article 31, alinéa 3, du Statut, « toutes les mesures disciplinaires à partir du déplacement à titre de mesure disciplinaire¹⁴ entraînent pour les agents inscrits sur un tableau de classement ou d'avancement la radiation de ce tableau ». À l'heure actuelle – et ce sera le cas également à l'avenir –, l'agent qui fait l'objet d'un dernier avertissement se trouve frappé de la radiation du tableau de classement ou d'avancement. La réhabilitation prend la forme d'une réinscription au tableau de classement ou d'avancement de la filière à laquelle il était affecté avant la rétrogradation ou le dernier avertissement.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation sur le principe même de la mesure proposée. Ceci dit, il comprend mal la logique d'un dispositif qui assortit un dernier avertissement d'une mesure qui a le caractère d'une mesure disciplinaire.

¹⁴ Le projet de règlement grand-ducal sous revue remplace les termes « du déplacement à titre de mesure disciplinaire » par ceux de « de la rétrogradation à un grade inférieur ».

En ce qui concerne la formulation du texte, le Conseil d'État propose d'ajouter à la fin de la première phrase du futur alinéa 4 les mots « le dernier avertissement » de façon à établir ainsi un parallélisme avec la formulation de la première phrase de l'alinéa 2.

Article 12

L'article 12 modifie l'article 48¹ du Statut relatif aux indemnités de stage qui sont adaptées par analogie aux dispositions de la loi précitée du 15 décembre 2019. La loi précitée du 15 décembre 2019 a supprimé les indemnités de stage réduites introduites par les réformes dans la fonction publique de 2015 et prévoit un retour au système applicable avant celles-ci, y compris en ce qui concerne les échelons de début de carrière.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations de principe. Il se borne à constater qu'à l'article 48¹, point 1^o, tel qu'il est reformulé par la disposition sous revue, un simple renvoi au tableau de classification suffirait, sans qu'il soit nécessaire de détailler le niveau des indemnités de stage par carrière. Par ailleurs, le dispositif ne prévoit plus de fixation des traitements pendant la durée du commissionnement qui précède la confirmation de ce dernier.

Article 13

L'article 13 vise à adapter, en son point 1^o, l'article 48², paragraphe 1^{er}, du Statut en vue d'aligner les dispositions applicables en matière de bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial à celles applicables dans la fonction publique étatique. La loi précitée du 15 décembre 2019 a modifié l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2015 relatif à la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial afin de prévoir une bonification uniforme et intégrale des expériences professionnelles préalables, y compris celles acquises dans le secteur privé, des agents entrant au service de l'État. Le Conseil d'État ne formule pas d'observations de principe. En ce qui concerne la formulation du texte proposé, il suggère cependant de viser simplement « la date de la confirmation du commissionnement » et d'omettre la précision qu'il s'agit de « ladite » confirmation du commissionnement, vu qu'il n'est pas fait référence antérieurement à la confirmation du commissionnement au niveau de l'article 48².

Article 14

L'article 14 modifie le paragraphe 13 des dispositions additionnelles figurant aux « Annexes au Titre 1^{er} » du Statut en vue de préciser que le supplément de traitement qui y est visé est versé, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 37 de la loi précitée du 25 mars 2015, dès l'embauchage et non plus à partir de la date de confirmation du commissionnement.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler.

Article 15

L'article 15 a pour objet de compléter l'article 52 intitulé « Définitions » par un nouveau point 18 dont l'objet est de renvoyer, selon le commentaire de l'article, à un règlement interne concernant l'application du régime de

travail à horaire mobile. Le Conseil d'État note que la disposition sous revue ne se réfère pas en tant que tel au « travail à horaire mobile », mais bien aux « conditions de travail du personnel dont le service n'est pas organisé suivant tableau de service ou roulement ». Par ailleurs, le règlement interne en question semble déjà avoir été pris. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales en relation avec le recours à un règlement interne pour régler les droits et les devoirs des agents des CFL.

Article 16

L'article 16 modifie l'article 84, paragraphe 6.2.1, point 1.4, qui figure sous le titre V relatif aux dispositions transitoires du Statut. La modification en question vise, d'après les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous revue, à éliminer une inégalité qui existerait en matière d'avancement dans la carrière de « gestionnaire en chef » entre le personnel entré en service avant le 1^{er} octobre 2015 et celui entré en service après cette date, le personnel entré en service avant le 1^{er} octobre 2015 n'ayant pas pu bénéficier de l'avancement au grade B/4.

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

Article 17

L'article 17 prévoit le recalcul avec effet au 1^{er} janvier 2019 des indemnités de stage des agents ayant fait partie des cadres du personnel au 1^{er} janvier 2019 en tant que stagiaire, et cela conformément aux nouvelles dispositions du Statut telles que modifiées par le projet de règlement grand-ducal sous revue. Le dispositif de recalcul des indemnités de stage applicable dans la fonction publique étatique en vertu des dispositions de la loi précitée du 15 décembre 2019 se trouve ainsi répliqué en faveur des personnels des CFL. Le Conseil d'État relève que l'article sous revue se réfère, sans autre précision, aux « dispositions prévues par le présent règlement ». À l'instar de l'article 26 de la loi précitée du 15 décembre 2019, il y a lieu, dans un souci de précision, de compléter l'article sous revue par une référence à la disposition du Statut visée, en l'occurrence l'article 48¹.

Article 18

L'article 18 reprend, sous réserve des adaptations qui résultent du régime applicable au personnel des chemins de fer, les dispositions transitoires de l'article 27, paragraphes 1^{er} et 7, de la loi précitée du 15 décembre 2019. Le dispositif proposé prévoit ainsi que la confirmation du commissionnement est considérée comme étant intervenue un an plus tôt pour l'application des avancements en échelon, en grade et, s'il y a lieu, des accessoires de traitement pour les agents admis au stage à partir du 1^{er} octobre 2015 et confirmés avant l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis.

D'après le commentaire des articles, les auteurs du projet de règlement grand-ducal auraient repris « les dispositions de la loi du 15 décembre 2019 précitée et la réduction de stage visée à l'article précédent ». Le Conseil d'État constate que le champ d'application du dispositif proposé est cependant limité aux agents admis au stage après le 30 septembre 2015 et confirmés avant l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, ce qui correspond effectivement au cas de figure visé à l'article 27, paragraphe 1^{er},

de la loi précitée du 15 décembre 2019, et ne prend pas en compte, contrairement à ce qui est le cas de la loi précitée du 15 décembre 2019 à travers les paragraphes 2, 3 et 5 de son article 27, la situation des agents qui se trouvaient encore en période de stage au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 15 décembre 2019. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal ne fournissent malheureusement aucune explication concernant cette différence d'approche par rapport à la fonction publique étatique et la fonction publique communale.

Article 19

L'article 19 reprend, dans sa substance, la disposition transitoire figurant à l'article 27, paragraphe 4, de la loi précitée du 15 décembre 2019.

La disposition prévoit le recalcul des parts patronale et salariale des cotisations sociales prélevées sur les indemnités de stage versées aux agents concernés pour la période se situant entre le 1^{er} octobre 2015 et le 1^{er} janvier 2019 comme si les mesures prévues aux articles 48¹ et 48² dans leur nouvelle teneur « avaient déjà existé » auparavant, l'État prenant en charge la différence entre ces montants et les cotisations qui ont effectivement été payées. C'est entre autres l'effet de la réduction des indemnités de stage en 2017 au niveau du calcul de la masse cotisable qui servira de base à la détermination des pensions qui seront servies aux agents concernés qui sera ainsi neutralisé.

Concernant le champ d'application de la disposition, le Conseil d'État constate que l'article sous revue vise les « agents admis au service » alors que la disposition correspondante de la loi précitée du 15 décembre 2019 vise les « fonctionnaires de l'État admis au stage ». Le Conseil d'État note que le Statut connaît les concepts d'« admission au stage », d'« admission dans un emploi » ou encore d'« admission au commissionnement », la notion d'« admission au service » faisant son entrée dans le Statut à travers la disposition sous revue. Le Conseil d'État en est dès lors à se demander quelles seront en définitive les périodes qui tomberont sous le dispositif proposé. S'agira-t-il uniquement des périodes de stage au sens strict ou y a-t-il un intérêt d'y inclure les périodes passées sous le régime du commissionnement non encore confirmé, dont le champ se trouve, il est vrai, sérieusement réduit par le projet de règlement grand-ducal sous revue? Le commentaire des articles ne fournit malheureusement aucune précision à ce sujet.

Au niveau des paramètres qui seront pris en compte pour effectuer le recalcul, la disposition applicable à la fonction publique étatique vise l'effet de la réduction de la période de stage (cette précision a été ajoutée au projet de loi initial par voie d'amendement), mais ne fait pas référence au dispositif qui prévoit la mise en compte, sous forme de bonification de temps de service, des périodes de travail à tâche complète ou partielle se situant avant la nomination, indépendamment du secteur dans lequel ces périodes de travail ont été prestées. Ici encore, le commentaire des articles n'est d'aucune utilité pour comprendre la portée du dispositif.

Enfin, le Conseil d'État constate que le texte proposé prévoit le financement de la mesure par l'État, approche qui ne s'impose pas avec la clarté de l'évidence, les régimes spéciaux de pension du secteur public gardant jusqu'à nouvel ordre une certaine autonomie. Le Conseil d'État constate d'ailleurs que le dispositif correspondant pour le secteur communal

prévoit la prise en charge des cotisations supplémentaires par l'employeur communal¹⁵.

Article 20

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Au premier visa, il y a lieu de reproduire l'intitulé de l'acte cité tel que publié officiellement en supprimant la virgule à la suite des termes « loi modifiée du 28 décembre 1920 ».

Au deuxième visa, il y a lieu d'écrire « Société nationale des chemins de fer luxembourgeois ».

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 3

Il y a lieu d'écrire « avec effet à la date de nomination ».

Article 4

Il faut ajouter un point après le numéro d'article.

Articles 5 et 6

Les phrases liminaires des articles 5 et 6 sont à reformuler comme suit :
« **Art. 5.** À la suite de l'article 13, du même statut, est ajouté un article 13*bis* nouveau qui prend la teneur suivante : »

Art. 6. À la suite de l'article 15*bis*, du même statut, est ajouté un article 15*ter* nouveau qui prend la teneur suivante : ».

En ce qui concerne l'article 6, il est signalé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Article 8

Dans un souci de cohérence interne du texte à modifier, il est suggéré d'écrire « le chef du service Ressources Humaines et le chef du service dont relève l'agent concerné. »

¹⁵ Loi du 11 mars portant modification : 1° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique.

Article 12

Au point 2°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il faut écrire :

« 2° Les paragraphes 2 et 3 sont abrogés ; ».

Article 13

Au point 2°, il est à noter que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi de tournures telles que « le paragraphe qui précède » ou « le paragraphe précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 14

L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 14.** Aux annexes au titre 1^{er}, sous « Dispositions additionnelles », paragraphe 13, du même statut, les termes [...] ».

Article 15

Au point 18 nouveau qu'il est proposé d'ajouter à l'article 52, il y a lieu d'écrire « suivant un tableau de service ou un roulement ».

Article 20

Il y a lieu d'écrire « Notre ministre ayant les Chemins de fer dans ses attributions » avec une lettre « c » majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 28 septembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz