

Projet de loi

portant mise en œuvre des points 3, 4 et 11 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 et portant modification :

1° 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

2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État

Avis du Conseil d'État

(27 juin 2023)

Par dépêche du 28 février 2023, 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, des deux lois modifiées par le projet de loi sous avis, à savoir 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 la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 mars 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à mettre en œuvre les points 3, 4 et 11 de l'accord salarial conclu en date du 9 décembre 2022 entre le ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la fonction publique, points qui prévoient ce qui suit :

« 3. Avec effet à partir du 1^{er} juillet 2023, les majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières sont augmentées de 5 points indiciaires.

4. Avec effet à partir du 1^{er} juillet 2023, le pourcentage limite de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières est porté à 30 % de l'effectif des fonctionnaires défini pour chaque groupe de traitement et de l'effectif des employés défini pour chaque groupe d'indemnité au sein de chaque administration. Ce pourcentage ne constitue pas un but à atteindre, mais une limite maximale.

[...]

11. Dans les groupes de traitement et d'indemnité B1, une prime de brevet de maîtrise et une prime de brevet de technicien supérieur

(BTS) sera introduite avec effet à partir du 1^{er} juillet 2023. Elle sera attribuée, sous réserve qu'il est établi que la détention de ce diplôme constitue une qualification supplémentaire en relation directe avec les missions liées au poste occupé, selon les modalités suivantes :

- 10 points indiciaires au cours des cinq premières années de service ;
- 15 points indiciaires à partir de la sixième année de service. »

Le dernier alinéa du prédit accord prévoit en outre que « [t]outes les mesures énumérées ci-dessus seront appliquées mutatis mutandis aux employés de l'État, aux fonctionnaires stagiaires, aux volontaires de l'Armée ainsi qu'aux agents des établissements publics assimilés aux fonctionnaires ou employés de l'État ».

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous examen entend apporter des modifications, notamment à la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, qui anticipent, à certains égards, les modifications prévues par le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État¹, projet de loi qui à l'heure actuelle se trouve encore en cours de procédure législative. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la loi en projet ne saurait en tout état de cause modifier des dispositions qui n'ont pas encore été adoptées à travers une loi entrée en vigueur. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen de l'article 1^{er}, point 1^o, lettre c), ci-dessous.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

À travers le point 1^o, le projet de loi vise à modifier le dispositif relatif à la majoration d'échelon pour postes à responsabilités particulières prévu à l'article 16 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.

Outre l'augmentation du pourcentage maximum de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières – le pourcentage de quinze pour cent passe à trente pour cent – pouvant être attribuées de même que des points indiciaires associés aux majorations en question – les majorations d'échelon sont augmentées de cinq points indiciaires –, le projet de loi sous avis opère un changement d'approche important au niveau de la configuration du dispositif en ce qu'il est prévu de découpler les majorations d'échelon du poste à responsabilités particulières proprement dit. Au commentaire de l'article, les auteurs indiquent que « [l]e libellé du texte en

¹ Projet de loi sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État et portant modification : 1. 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 ; 2. de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ; 3. 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 ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 8040).

question changera également légèrement en ce que la limite du pourcentage ne s'applique pas au nombre de postes à responsabilités particulières, mais au nombre de majorations d'échelon pouvant être accordées ». Loin de constituer un changement de terminologie anodin, le nouveau dispositif proposé par les auteurs pourra déboucher sur la création de postes à responsabilités particulières dans l'organigramme de l'administration, postes qui seront ensuite occupés par des agents auxquels seront confiées les responsabilités particulières afférentes, mais qui ne se verront, en application des nouvelles règles de calcul relatives aux pourcentages maxima à respecter, pas attribuer la majoration d'échelon y relative. Au commentaire de l'article, les auteurs admettent que « [a]insi, il se peut que le nombre de postes à responsabilités particulières figurant dans un organigramme soit plus élevé que celui des majorations d'échelon possibles, même si ceci deviendra moins probable avec l'augmentation de la limite à 30 % ».

La nouvelle configuration du dispositif précité appelle plusieurs observations de la part du Conseil d'État.

Il rappelle tout d'abord que le dispositif actuellement en vigueur s'articule autour de deux étapes, la première consistant dans la définition des postes à responsabilités particulières dans l'organigramme de l'administration qui est approuvé par le ministre du ressort et la seconde dans la désignation des agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières renseignés dans l'organigramme, ceci en tenant compte, s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles. Ce dispositif s'applique essentiellement aux fonctionnaires relevant d'un sous-groupe de traitement autre que celui à attributions particulières des rubriques « Administration générale », « Armée, Police et Inspection générale de la Police » et « Douanes » et ensuite aux fonctionnaires des rubriques « Administration générale », « Enseignement » et « Armée, Police et Inspection générale de la Police » classés à un sous-groupe à attributions particulières, les agents relevant de la magistrature étant soumis à un dispositif particulier figurant à l'article 16, paragraphe 5, de la loi précitée du 25 mars 2015.

Le nouveau dispositif, tel que réagencé, aurait pour effet de compléter le système actuel *de facto* par une troisième étape à l'occasion de laquelle le chef d'administration serait amené, au cas où le plafond fixé pour les majorations d'échelon pouvant être attribuées serait atteint, à opérer un choix quant à l'attribution d'une majoration d'échelon aux agents occupant des postes à responsabilités particulières. Si les auteurs du projet de loi estiment qu'une telle situation sera moins probable en raison de l'augmentation de la limite des majorations pouvant être accordées à trente pour cent, il n'en est pas moins vrai que de telles situations pourront effectivement se présenter au vu de la nouvelle configuration du dispositif.

Le Conseil d'État relève que ce nouveau dispositif risque ainsi de créer une situation inégale entre les agents qui occuperont les postes à responsabilités particulières et qui se verront attribuer la majoration d'échelon y relative et ceux qui seront également appelés à occuper un tel poste, mais qui ne bénéficieront pas de la compensation financière que représente la majoration d'échelon, et cela en raison des règles de calcul qui découlent de la fixation d'un pourcentage maximum des majorations pouvant être attribuées.

Dans son avis du 17 mars 2023, la Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne à cet égard que « [l]a modification projetée pose donc problème, les organigrammes des administrations pouvant conférer des postes à responsabilités particulières à des agents sans que ces derniers bénéficient des majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières. Or, selon la législation telle qu'elle est actuellement appliquée, l'octroi d'un poste à responsabilités particulières entraîne automatiquement l'octroi d'une majoration d'échelon ». Le Conseil d'État partage cette lecture du texte sous avis.

Le Conseil d'État constate que les deux catégories d'agents se trouvent dans des situations tout à fait comparables. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle² relative à l'article 10*bis* (article 15, paragraphes 1^{er} et 2, de la Constitution révisée), le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories d'agents.

Il doit, par conséquent, s'opposer formellement aux lettres a) à c) du point 1^o en ce qu'elles portent atteinte au principe de l'égalité devant la loi.

À titre de solution au problème soulevé, le Conseil d'État propose de maintenir le système actuellement en vigueur selon lequel les majorations d'échelon sont rattachées aux postes à responsabilités particulières en faisant abstraction des changements de terminologie proposés.

En sus du problème d'égalité prédécrit, le Conseil d'État voudrait encore attirer l'attention des auteurs sur le fait que le dispositif actuellement en vigueur présente, lui aussi, des lacunes au niveau de la configuration de la deuxième étape de la procédure qui consiste à désigner les agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières renseignés dans l'organigramme. Tel que relevé plus haut, il appartient au chef d'administration de procéder à la désignation des agents appelés à occuper les postes à responsabilités particulières, ceci en tenant compte, s'il y a lieu, des résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles. Le chef d'administration dispose à cette occasion d'un pouvoir d'appréciation qui n'est qu'insuffisamment encadré.

Le Conseil d'État se doit, dans ce contexte, de rappeler que le dispositif sous revue relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée) en ce qu'il prévoit des dépenses pour plus d'un exercice et, à partir du 1^{er} juillet 2023, de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée qui prévoit que « [l]e statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi ». Dans ces matières, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. La référence tout à fait générale aux « résultats de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles » ne saurait

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n° 921 du 20 novembre 2020).

être considérée comme suffisante pour constituer un encadrement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative répondant aux critères de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Dans ce contexte, le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que le point 10 de l'accord salarial précité prévoit que « [l]e système d'appréciation sera aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023. Toutefois, ce système sera maintenu pour les fonctionnaires stagiaires et les employés de l'État en période d'initiation ». Au vu de la suppression du système d'appréciation et des considérations formulées au regard des exigences qui découlent de l'article 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée) et de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de profiter de la présente modification pour adapter la procédure telle qu'actuellement applicable à la désignation des agents appelés à occuper des postes à responsabilités particulières.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi d'encadrer par des critères précis le pouvoir qui sera conféré à l'autorité administrative.

Sur ce point, le Conseil d'État renvoie au dispositif tel qu'il s'applique actuellement aux magistrats. Il est d'avis que le dispositif prévu au paragraphe 5 de l'article 16 pourrait, en ce qui concerne la configuration de la deuxième étape de la procédure consistant dans la désignation des agents appelés à occuper des postes à responsabilités particulières, servir de modèle pour l'élaboration d'un dispositif qui répondrait aux exigences découlant de la jurisprudence relative aux matières réservées à la loi, en relation plus particulièrement avec le nécessaire encadrement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui est appelée à prendre la décision.

La lettre e) du point 1^o sous revue vise à remplacer, dans son intégralité, le dispositif prévu au paragraphe 5 de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015, dispositif relatif aux majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières propre à la magistrature. Le Conseil d'État rappelle que l'article 16, paragraphe 5, de la loi précitée du 25 mars 2015 a maintenu, pour la magistrature, le dispositif des grades de substitution, dispositif qui, dans le cadre des réformes dans la fonction publique de 2015, a été remplacé par celui des majorations d'échelon pour les autres fonctions. Le dispositif prévu à l'heure actuelle au paragraphe 5 se distingue encore de celui qui s'applique de manière générale aux autres fonctionnaires en ce qu'il prévoit, au niveau de la seconde étape de la procédure, que la désignation des fonctionnaires pouvant accéder aux grades de substitution tient compte, non pas, d'une façon tout à fait générale, de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles comme cela est prévu pour les autres groupes de traitement, mais du mérite personnel dont les composantes sont ensuite définies avec précision. Le dispositif actuel comporte encore une dernière différence avec le dispositif général actuellement applicable aux groupes de traitement autres que la magistrature en ce qu'il comporte déjà une troisième étape qui vise la situation dans laquelle le nombre de postes à responsabilités particulières serait supérieur aux grades de substitution pouvant être attribués. Il prévoit ainsi que « [s]i par application des pourcentages le nombre des grades de substitution à attribuer est inférieur au nombre des postes à responsabilités particulières et qu'il s'avère impossible de départager ces postes quant à leur importance, il sera fait appel à l'expérience professionnelle des intéressés ».

Le remplacement du dispositif est notamment justifié par les auteurs au regard du fait qu'« [...]il prête à confusion puisqu'il mélange l'ancien mécanisme des grades de substitution (qui figurent dans le tableau indiciaire) qui prévoyait qu'un certain grade soit substitu[é] à un autre (avec des valeurs plus élevées des différents échelons), avec le nouveau mécanisme de la majoration d'échelon, qui prévoit que les échelons respectifs des grades - y compris les allongements de grade - sont augmentés d'un certain nombre de points indiciaires ». Outre l'objectif d'harmonisation des procédures en la matière, les auteurs du projet de loi expliquent encore vouloir adapter les filières de la magistrature et préciser leur composition. Par ailleurs, le Conseil national de la justice sera doté de pouvoirs étendus et prendra les décisions finales en matière de détermination des postes à responsabilités particulières et des magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon. Il se substituera ainsi, à ce niveau, aux chefs de corps et au ministre du ressort.

À l'instar des observations formulées à l'endroit des lettres a) à c), en ce qui concerne la troisième étape de la procédure, le Conseil d'État relève que tant le dispositif actuellement en vigueur que celui proposé par le projet de loi sous revue se heurtent au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution (article 15, paragraphes 1^{er} et 2 de la Constitution révisée). Il doit par conséquent s'opposer formellement à l'article 16, paragraphe 5, alinéas 2 à 4 et 6, dans sa reformulation issue de l'article 1^{er}, point 1^o, lettre e), du projet de loi. Les alinéas 2 à 4 modifient la façon dont est déterminé le nombre maximum de majorations d'échelon et se trouvent ainsi à l'origine du problème qu'est censé résoudre l'alinéa 6 lorsque le nombre de postes à responsabilités particulières est supérieur au nombre des majorations d'échelons qui peuvent être accordées. Les quatre alinéas créent dès lors, dans leur ensemble, le problème au niveau de l'égalité de traitement soulevé par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur les raisons qui justifieraient en l'occurrence le maintien d'un régime spécifique pour les magistrats. Aux yeux du Conseil d'État, un tel régime ne se justifierait qu'au regard des dispositions relatives à la compétence du Conseil national de la justice.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que le nouveau dispositif proposé opère encore des changements au niveau de la deuxième étape de la procédure qui vise la désignation des magistrats appelés à occuper les postes à responsabilités particulières et des étapes ultérieures. Ainsi, le Conseil d'État note que le paragraphe 5, tel que remplacé, ne reprend plus le dispositif qui détermine la procédure de désignation des magistrats pour l'accès aux postes à responsabilités particulières en fonction de leur mérite personnel, mais prévoit que « [l]es majorations d'échelon sont attribuées aux magistrats occupant un poste à responsabilités particulières » et que « [s]ur avis motivé des chefs de corps, le Conseil national de la justice détermine les magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon ». Le Conseil d'État constate qu'il ne ressort pas clairement de ce dispositif comment sera configurée, à l'avenir, la deuxième étape du processus, à savoir l'affectation des fonctionnaires concernés aux postes à responsabilités particulières. Selon quels critères le Conseil national de la justice déterminera-t-il ensuite les magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon ? S'agira-t-il d'un automatisme aussi longtemps que le nombre de postes à responsabilités particulières ne dépassera pas le nombre de majorations d'échelon

disponibles ou est-ce que le Conseil national de la justice disposera d'un pouvoir d'appréciation ? Le Conseil d'État note que le Conseil national de la justice semble disposer ainsi des compétences les plus larges vu qu'il pourra augmenter ou diminuer le nombre de postes proposés par les chefs de corps. En dépassement de ces questionnements, le Conseil d'État relève que le processus se déroulera indépendamment de la prise en compte d'un quelconque critère relatif au mérite personnel comme c'est le cas aujourd'hui. Les considérations liées au mérite personnel sont, quant à elles, reléguées au niveau de la troisième étape du processus – qui vient à s'appliquer lorsque le nombre de majorations d'échelon à attribuer est inférieur au nombre de postes à responsabilités particulières – et remplace ainsi le critère actuel de « l'expérience professionnelle des intéressés », le nouveau dispositif ne reprenant toutefois plus les définitions des notions de « valeur personnelle », d'« assiduité » et de « qualité de travail » figurant dans le texte de la loi actuellement en vigueur.

Les auteurs du texte n'offrent que de succinctes explications quant à ces changements qui n'emportent pas la conviction du Conseil d'État. Ils se bornent en effet à indiquer à ce sujet que, « [e]n raison de leur caractère plus subjectif, les critères du mérite personnel et de l'expérience professionnelle ne s'appliqueront que de manière subsidiaire » et que « [l]e projet de loi conserve les trois éléments constitutifs du mérite personnel, à savoir la valeur personnelle, l'assiduité et la qualité du travail ».

Le Conseil d'État se doit de rappeler à cet égard les considérations formulées à l'endroit des lettres a) à c) concernant la nécessité de définir, en présence d'une matière réservée à la loi³, les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante dans la loi pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu dans le processus décisionnel. À cela s'ajoutent les questions soulevées par le Conseil d'État concernant les imprécisions au niveau du texte en relation avec la portée de l'intervention du Conseil national de la justice dans le processus, imprécisions qui sont source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte de l'article 16, paragraphe 5, alinéas 5, 7 et 8, dans sa reformulation issue de l'article 1^{er}, point 1^o, lettre e), du projet de loi pour les motifs explicités à l'alinéa précédent.

En guise de solution, le Conseil d'État estime, pour sa part, que le dispositif tel qu'actuellement en vigueur présente, au niveau de la deuxième étape qui a trait à l'affectation des magistrats aux postes à responsabilités particulières, et au regard des exigences de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux matières réservées à la loi, les qualités requises à cet égard. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la notion de « valeur personnelle » qui risque d'aboutir à une appréciation basée sur des considérations subjectives. Il eût été préférable de recourir à la notion de « compétences personnelles » qui, quant à elles, peuvent être déterminées sur la base de considérations objectives.

Il propose par conséquent de maintenir, pour ce qui concerne cette deuxième étape de la procédure, le dispositif actuel, y compris les définitions y prévues, sous réserve des observations relatives à la notion de « valeur

³ Article 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée) et article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.

personnelle ». S'il était par ailleurs envisagé de donner au Conseil national de la justice un pouvoir d'appréciation en relation avec la détermination des magistrats pouvant bénéficier d'une majoration d'échelon, il conviendrait également de l'encadrer dûment. Au cas où cette détermination se ferait de façon automatique en faveur des magistrats occupant un poste à responsabilités particulières, dans l'hypothèse évidemment où le nombre de postes à responsabilités particulières ne dépasserait pas celui des majorations d'échelon, cette nécessité ne serait évidemment pas donnée.

Quant à la troisième étape, qui couvre le tri entre candidats qui devient nécessaire dans le cas où le nombre de postes à responsabilités particulières est supérieur aux majorations d'échelon, telle que proposée à travers l'article sous revue, elle est à supprimer compte tenu des observations formulées ci-dessus par le Conseil d'État au regard du non-respect de l'article 10*bis* de la Constitution.

Enfin, le Conseil d'État constate, à la lecture du commentaire de l'article sous revue, que les auteurs n'entendent pas procéder, sous la lettre c) du point 1°, à la modification des lettres a) et b) du paragraphe 3 de l'article 16 de la loi précitée du 25 mars 2015 au motif que ces dispositions seront supprimées au 1^{er} juillet 2023 par le biais du projet de loi n° 8040 précité. De même, et toujours sous la lettre c) du point 1°, les auteurs prévoient d'adapter une disposition (lettre o)) qui sera introduite dans la loi précitée du 25 mars 2015 par le même projet de loi n° 8040 en cours de procédure. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées dans ses considérations générales. Il rappelle que le projet de loi n° 8040 est en cours d'instance législative et demande, par conséquent, aux auteurs de procéder dans le projet de loi sous revue à l'ensemble des modifications qui s'imposent au regard de la mise en œuvre des points concernés de l'accord salarial et d'omettre les modifications qui viseraient à adapter des dispositions qui ne sont pas encore en vigueur, et ceci indépendamment des modifications envisagées par le projet de loi n° 8040 précité.

En ce qui concerne le texte figurant sous la lettre d), il ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Point 2°

L'article 1^{er}, point 2°, prévoit une augmentation de cinq points indiciaires des majorations d'échelon pour les fonctions dirigeantes visées par l'article 17 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.

Même si les majorations en question ne sont pas explicitement visées par l'accord salarial précité du 9 décembre 2022, il est dans la logique de la compensation des responsabilités particulières assumées qu'elles soient revalorisées parallèlement aux majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le texte proposé.

Point 3°

Le point 3° n'appelle pas d'observation.

Point 4°

Le point 4° entend mettre en œuvre le point 11 de l'accord salarial qui prévoit l'attribution d'une prime aux détenteurs d'un brevet de maîtrise ou d'un brevet de technicien supérieur qui relèvent du groupe de traitement B1 et cela à la condition « qu'il [soit] établi que la détention de ce brevet constitue une qualification supplémentaire en relation directe avec les missions liées au poste occupé ».

Cette disposition donne lieu de la part du Conseil d'État aux observations suivantes.

La formule utilisée pour caractériser le lien entre le brevet et les missions liées au poste occupé rappelle la formulation figurant à l'article 24, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 mars 2015 en relation avec l'introduction d'une prime pour les détenteurs d'un diplôme de doctorat. Le Conseil d'État note également que le règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat⁴ détermine, quant à lui, en son article 6, la procédure y relative.

Dans la mesure où le texte sous revue omet de préciser la procédure relative à l'attribution d'une prime aux détenteurs d'un brevet de maîtrise ou d'un brevet de technicien supérieur, il faudra, en conséquence, intégrer au projet de loi une disposition prévoyant expressément l'intervention du Grand-Duc. Il convient en effet de rappeler que le statut des fonctionnaires relèvera d'une matière réservée à la loi à partir de la date de l'entrée en vigueur de la Constitution révisée (article 50), matière dans laquelle le pouvoir réglementaire spontané du Grand-Duc est exclu.

Par ailleurs, à l'instar de l'observation formulée par la Chambre des fonctionnaires et employés de l'État dans son avis précité du 17 mars 2023, le Conseil d'État note que le texte sous revue ne précise pas la nature pensionnable de la prime en question. Le texte est, le cas échéant, à compléter sur ce point.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de formuler le renvoi aux articles 66 et 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles comme suit :

« [...], conformément aux articles 66 et 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles »

Point 5°

Sans observation.

⁴ Règlement grand-ducal du 20 décembre 2019 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État : I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de stage ; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial ; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat (Mém. A - n° 900 du 28 décembre 2019).

Point 6°

À travers le point 6° de l'article 1^{er} du projet de loi sous revue, il est procédé à la suppression des grades M2bis, M3bis, M4bis dans le tableau indiciaire figurant à l'annexe B, B1) Tableaux indiciaires, III. Magistrature, de la loi précitée du 25 mars 2015.

Ce faisant, les auteurs du projet de loi tirent les conclusions de la renonciation au mécanisme des grades de substitution au niveau de la compensation des responsabilités particulières liées à certains postes dans la magistrature. Le Conseil d'État en est à se demander s'il ne conviendrait pas, à l'instar de ce qui a été fait en 2015 lors du passage des grades de substitution aux majorations d'échelon, de prévoir des dispositions transitoires en faveur des agents qui bénéficient à l'heure actuelle du dispositif des grades de substitution en complétant l'article 44 de la loi précitée du 25 mars 2015. En cas de maintien dans leur chef de ce dispositif, la suppression pure et simple des grades de substitution dans les annexes de la loi précitée du 25 mars 2015 ne serait pas de mise.

Article 2

L'article 2 vise à appliquer aux employés de l'État les mêmes mesures que celles prévues à l'article 1^{er} en faveur des fonctionnaires.

Point 1°

Sous la lettre a) du point 1°, il est procédé à une modification de l'article 29, alinéa 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime des indemnités des employés de l'État, modification qui vise à remplacer la référence à la limitation à quinze pour cent du nombre des postes à responsabilités particulières par une référence à la limitation à trente pour cent du nombre de majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 1^{er} où il s'est opposé formellement au texte figurant sous les lettres a) à c) du point 1° au motif que celui-ci se heurte au principe de l'égalité devant la loi ainsi qu'aux articles 99 de la Constitution (article 117, paragraphe 4, de la Constitution révisée) et de l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution révisée.

En l'occurrence, l'article 29 de la loi précitée du 25 mars 2015 qu'il est proposé de modifier contient beaucoup moins d'éléments procéduraux que le texte correspondant applicable aux fonctionnaires, son alinéa 1^{er} se contentant d'un simple renvoi à la procédure et aux modalités fixées par l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Cela dit, les mêmes problèmes que ceux soulevés par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1°, lettre a) à c) se posant en l'occurrence, le Conseil d'État se voit amené à s'opposer formellement à la disposition sous revue pour les mêmes raisons que celles développées par rapport au dispositif applicable aux fonctionnaires.

Point 2°

En ce qui concerne le point 2° qui prévoit l'applicabilité des dispositions relatives à la prime de brevet de maîtrise et de brevet de technicien supérieur prévues à l'article 24, paragraphe 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 aux employés, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}, point 4°, du projet de loi sous revue.

Points 3° et 4°

Aux points 3° et 4°, les auteurs procèdent à une augmentation de cinq points indiciaires des suppléments de rémunération pour respectivement les secrétaires de direction visés par l'article 50 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, et les secrétaires personnels des membres du Gouvernement visés par l'article 52 de la même loi.

Même si les majorations en question ne sont pas explicitement visées par l'accord salarial précité du 9 décembre 2022, il est dans la logique de la compensation des responsabilités particulières assumées qu'elles soient revalorisées parallèlement aux majorations d'échelon pour postes à responsabilités particulières.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec les textes proposés.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Par conséquent, le Conseil d'État suggère de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant modification :

1° 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 ;

2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État,

en vue de la mise en œuvre des points 3, 4 et 11, de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022 ».

Article 1^{er}

Au point 1^o, lettre b), le Conseil d'État relève que les termes à remplacer à l'article 16, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi précitée du 25 mars 2015 sont les suivants :

« nombre de ces postes à responsabilités particulières est limité à 15% ».

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que, dans un souci de cohérence, il conviendrait de remplacer à l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 5, dernière phrase, la référence au « nombre des postes à attribuer » par une référence au « nombre des majorations d'échelon ».

Au point 4^o, à l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 1^o, le terme « et » *in fine* est à omettre, car superfétatoire.

Au point 5, lettre a), à l'article 44, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les termes « le nombre » par ceux de « les termes ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 juin 2023.

Pour le Secrétaire général,
Le Conseiller,

s. Françoise Alex

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer