

N° 8382¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 1960
concernant la création d'un Fonds national de solidarité**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(18.6.2024)

Par dépêche du 8 mai 2024, Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question vise à mettre à jour la gouvernance et le fonctionnement du Fonds national de solidarité (FNS), établissement public ayant pour mission de distribuer différentes prestations sociales aux personnes en difficultés. À côté de l'ajout de précisions et du redressement d'incohérences dans la loi organique du FNS, le projet de loi prévoit notamment la modernisation du processus de prise de décision par le président et le conseil d'administration dudit établissement public ainsi qu'une révision complète des dispositions relatives à son cadre du personnel.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se limite à examiner ci-après ces dernières dispositions, qui concernent plus spécialement ses ressortissants.

*

(Sauf précision contraire, la numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité, telle que le projet de loi sous avis entend la modifier.)

Ad article 16bis

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, le cadre du personnel du FNS comprendrait actuellement des employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État et des employés assimilés aux employés de l'État. Les dispositions actuellement en vigueur ne sont toutefois pas très claires à ce sujet. En effet, en vertu du règlement grand-ducal du 14 septembre 1973 ayant pour objet l'assimilation au régime des employés de l'État du personnel du Fonds national de solidarité qui, auprès de l'État, répond à la notion « *employés de l'État* », tout le personnel du FNS devrait être assimilé aux employés de l'État.

Le projet sous avis se propose d'inscrire au niveau de la loi les dispositions réglementaires actuellement en vigueur relatives au cadre du personnel du FNS et de mettre à jour les structures des carrières du personnel, en les mettant en conformité avec les dispositions applicables depuis le 1^{er} octobre 2015 aux catégories de traitement et d'indemnité dans la fonction publique (y compris la possibilité de recruter désormais des agents de la catégorie de traitement/d'indemnité A, le cadre du personnel du FNS ne comprenant actuellement pas d'agents de la carrière supérieure, le président mis à part) et en alignant la terminologie pour désigner les agents sur celle prévue à l'article 404 du Code de la sécurité sociale pour les institutions de sécurité sociale.

Dorénavant, le cadre du personnel du FNS comprendra dès lors des fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État et des employés assimilés aux employés de l'État.

La Chambre approuve que le texte sous avis apporte des clarifications quant au régime du personnel du FNS, que tous les agents de celui-ci soient soumis au statut de droit public et que la structure

dépassée des carrières soit mise en conformité avec les règles applicables dans la fonction publique. Elle s'oppose en effet à ce que le personnel d'un établissement public soit soumis au statut de droit privé, dérogoire au droit de la fonction publique.

Concernant le personnel déjà au service du FNS au moment de l'entrée en vigueur des dispositions projetées, l'article 2 du projet de loi prévoit un classement des agents concernés dans la nouvelle structure des carrières, « *ceci sans aucun autre changement affectant leur carrière* » (cf. commentaire de l'article 2). Ainsi, les employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État seront d'office considérés comme fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État et les employés qui ne sont pas assimilés aux fonctionnaires de l'État en vertu des dispositions actuellement applicables seront d'office et toujours considérés comme employés assimilés aux employés de l'État.

Selon le commentaire de l'article 2 susvisé, les agents déjà en fonction seront classés « *dans la catégorie à laquelle ils sont censés appartenir suivant leur statut d'origine* ». Or, les employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État vont subir un changement de leur statut de base. Ils vont changer du statut d'« *employé* » assimilé au fonctionnaire de l'État vers celui de « *fonctionnaire* » assimilé au fonctionnaire de l'État. Ces statuts sont fondamentalement différents, entre autres concernant les modalités d'engagement. Le fonctionnaire bénéficie d'une nomination à sa fonction, alors que l'employé est engagé par la signature d'un contrat d'emploi.

Il ne ressort pas clairement de la législation actuellement applicable si les employés publics assimilés aux fonctionnaires de l'État ont jusqu'à présent été engagés par un contrat auprès du FNS, mais si tel était le cas, ils devraient obtenir une nomination au statut de fonctionnaire au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions projetées, conformément aux règles prévues à l'article 16ter.

La Chambre prend note de l'affirmation selon laquelle le nouveau classement des agents en service auprès du FNS sera effectué « *sans aucun autre changement affectant leur carrière* ». Pour le cas où des dispositions prévues par la législation de la fonction publique seraient éventuellement plus favorables que celles qui étaient applicables jusqu'à présent au personnel concerné, ces dispositions devront cependant être respectées.

À l'article 16bis, paragraphe (2), il faudra écrire « *des fonctionnaires stagiaires assimilés aux fonctionnaires stagiaires de l'État* ».

Au paragraphe (4) du même article, il est précisé que le président du FNS « *est un fonctionnaire de l'État* ». L'article 16, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, prévoit par ailleurs à la deuxième phrase que « *le président est obligatoirement choisi parmi les fonctionnaires de l'État* ».

En vertu des dispositions actuellement en vigueur, et notamment de celles du règlement grand-ducal modifié du 4 avril 1964 concernant le statut du personnel du Fonds national de solidarité, le président est choisi parmi les fonctionnaires de l'État et classé dans le cadre du personnel du FNS « *dans la carrière supérieure de l'administration: grade de computation de la bonification d'ancienneté – grade 12* ».

Toutefois, selon l'exposé des motifs joint au projet de loi sous avis, le président n'est traditionnellement pas nommé dans le cadre du personnel du FNS, mais il occupe cette fonction seulement à titre accessoire, conformément à l'article 11, paragraphe (2), du règlement grand-ducal susvisé du 4 avril 1964.

Ce texte prévoyant la possibilité que la fonction de président soit exercée par un fonctionnaire à titre accessoire n'est pas repris par le projet de loi et les nouvelles dispositions introduites par ce dernier sont formulées de sorte que le président devrait faire partie du cadre du personnel (cf. nouvel article 16bis, paragraphes (1) et (4)). Il en découle que le président devrait y exercer sa fonction à titre principal.

Or, si le président devrait désormais occuper sa fonction en qualité de fonctionnaire de l'État dans le cadre du personnel du FNS, il s'agirait en l'occurrence d'une fonction dirigeante conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et à l'article 1^{er} 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. Dans un tel cas, la fonction de président du FNS devrait par ailleurs figurer dans le classement des fonctions prévu à l'article 12, paragraphe (1), alinéa 7, et à l'annexe A 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 elle devrait être classée au moins au grade 17.

Le dossier sous avis manque de clarté quant à l'intention de ses auteurs concernant le statut concret du président du FNS. La Chambre estime qu'il faudrait apporter des précisions au texte:

- soit en maintenant la pratique actuelle, selon laquelle le président est un fonctionnaire de l'État qui exerce sa fonction auprès du FNS seulement à titre accessoire, auquel cas il ne devrait pas faire partie du cadre du personnel du FNS (puisque'il appartient déjà au cadre du personnel de son administration/service d'origine);
- soit en érigeant la fonction de président en fonction dirigeante conformément à la législation applicable dans la fonction publique, auquel cas le président ferait partie du cadre du personnel du FNS et y exercerait sa fonction à titre principal en tant que chef d'administration.

La Chambre relève finalement que les règles de fonctionnement et de gouvernance du FNS ne sont pas en phase avec les dispositions de la décision du gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics. Selon ces dispositions, qui sont aussi applicables aux « *projets modificatifs de lois relatives aux établissements existants* », les établissements publics doivent par exemple disposer non seulement d'un conseil d'administration, mais également d'un organe directeur qui est en charge de la gestion des affaires courantes.

Dans ce contexte, la Chambre se demande d'ailleurs si la structure d'un établissement public est encore justifiée aujourd'hui pour le FNS. Mis à part que les raisons à la base du choix de cette structure à cause des prestations offertes jadis par le FNS ne sont plus pertinentes (cf. projet de loi n° 707 concernant la création d'un Fonds national de solidarité pour l'aide aux Vieux et aux Inaptes au travail, Exposé des motifs, chapitre « C. – Organisation du Fonds »), la transformation de l'établissement en une administration de l'État (comprenant éventuellement un organe scientifique ayant pour mission d'émettre des conseils et de se prononcer sur les décisions à prendre en matière de prestations du FNS, à l'instar du conseil d'administration actuellement en place) aurait pour conséquence d'éviter tous les problèmes susmentionnés en relation avec le cadre du personnel.

Ad article 16sexties

Le nouvel article 16sexties traite des examens (de fin de stage, de promotion et de carrière) pour le personnel du FNS.

Le texte projeté omet certaines dispositions qui sont généralement applicables aux examens dans la fonction publique, telle la nomination d'un observateur aux examens par exemple. La Chambre recommande de compléter le texte en conséquence, en s'inspirant des dispositions prévues par les articles 4 et 5 du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État.

De plus, les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec qui sont généralement applicables aux examens dans la fonction publique doivent l'être aussi pour le personnel du FNS (comme par exemple les conditions prévues pour les examens de promotion à l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État).

Ad article 17

La modification effectuée à l'article 17, paragraphe (2), par le projet de loi sous avis a pour effet que la fonction d'officier de police judiciaire pourra à l'avenir être exercée non seulement par les fonctionnaires de la catégorie de traitement B, mais également par ceux des autres catégories de traitement, ou du moins des catégories pour lesquelles il existe un grade 8. Le dossier ne fournit aucune explication quant à la volonté des auteurs du texte d'étendre le pool des agents éligibles à cette fonction. Au contraire, le commentaire de l'article 1^{er}, point 14°, du projet de loi énonce que l'adaptation prévue serait uniquement de nature rédactionnelle.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre demande d'apporter des clarifications au texte du paragraphe (2), en y visant précisément les groupes de traitement et les fonctions pour les agents éligibles à la qualité d'officier de police judiciaire.

À titre subsidiaire, la Chambre recommande d'écrire au paragraphe (2) « *fonctionnaires assimilés aux fonctionnaires de l'État du Fonds qui doivent occuper au moins le sont classés au moins au grade 8* ».

Concernant l'assermentation des officiers de police judiciaire, qui est prévue au paragraphe (5), les agents concernés doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment « *devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile* ». Cette disposition pose problème dans la mesure où elle ne tient pas compte du fait que de plus en plus d'agents publics ont leur domicile à l'étranger.

En outre, la Chambre se demande si cette formalité administrative de prêter un serment ne pourrait pas tout simplement être supprimée. En effet, tous les fonctionnaires du FNS prêtent déjà serment au moment de leur engagement. Après de la Police grand-ducale par exemple, les agents du cadre policier acquièrent d'office la qualité d'officier de police judiciaire à partir de leur nomination définitive ou à partir de leur nomination à un certain grade d'ancienneté. Ils ne doivent prêter serment qu'une seule fois au moment de la nomination (cf. article 17 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale).

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2024.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF