



Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Présentation du volet « fonction publique » du programme gouvernemental
2. 7367 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'Etat ; et 2° de la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du Projet de loi
 - Examen des avis du Conseil d'État et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Carlo Back, M. Eugène Berger, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Georges Mischo, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Charles Margue remplaçant M. Marc Hansen

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique

M. Jean-Paul Marc, M. Marc Lemal, Mme Anne-Catherine Lorrang, M. Marc Blau, M. Philippe Diederich, du Ministère de la Fonction publique

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Marc Hansen

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

1. Présentation du volet « fonction publique » du programme gouvernemental

Suite à quelques paroles d'introduction du Président de la commission parlementaire, Monsieur le Ministre procède à la présentation du volet « Fonction Publique » du programme gouvernemental.

La capacité d'innovation et d'adaptation de l'administration publique est un défi permanent.

Une importance particulière sera accordée à la mise en œuvre et au suivi de la gestion par objectifs. Pour assurer que le programme gouvernemental soit réalisé de manière efficace et cohérente, l'expertise nécessaire pour assurer que l'allocation des ressources soit alignée à tout moment avec la réalisation des objectifs stratégiques sera mise à disposition.

La procédure de sélection et la gestion des ressources humaines seront encore davantage professionnalisées afin d'assurer la pérennité d'un service public de qualité.

En ce qui concerne le volet du dialogue social, l'orateur informe que, conformément aux engagements signés avec la CGFP (accord du 5 décembre 2016 et avenant du 15 juin 2018), la période de stage sera réduite de trois à deux années et l'actuelle réduction de salaire pendant la période de stage (règle dite 80/80/90) sera abolie, ceci notamment en vue de renforcer l'attractivité de l'État-employeur.

La formation initiale sera entièrement réformée de sorte à apporter à l'ensemble des stagiaires les connaissances de base essentielles du secteur public, tout en laissant suffisamment de latitude pour adapter les exigences de formation aux besoins réels et très diversifiés des métiers plus spécifiquement brigüés.

Une importance particulière sera accordée au développement des compétences digitales des agents, d'une part, et, d'autre part, à la capacité d'innovation et de conduite du changement des cadres dirigeants.

Les formations offertes par l'Institut national d'administration publique (INAP) seront développées et évolutives afin de répondre aux besoins des administrations.

La fonction publique suivra de près les évolutions du monde du travail dans le contexte de la transformation digitale et jouera un rôle de facilitateur de ce développement en se dotant d'un véritable plan d'intégration numérique qui permettra d'améliorer la performance publique.

Une bibliothèque gouvernementale digitale en collaboration avec la Bibliothèque nationale de Luxembourg (BnL) sera mise en place.

Le télétravail sera promu afin de pouvoir concilier encore davantage vie familiale et vie professionnelle.

Les récents efforts en matière de prévention des risques psychosociaux seront consolidés et renforcés par une sensibilisation accrue de tous les agents publics.

Les efforts de mutualisation des ressources et de mise en place des structures de support centrales permettant de rassembler les expertises seront plus systématiquement déployés.

Le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO) continuera à développer son offre de services de gestion du personnel et de l'organisation.

La mise en place d'un nouveau portail interactif « MyRH » permettra de simplifier de nombreux processus internes et de mettre en œuvre le dossier personnel électronique.

Une nouvelle offre de support juridique central au service des ministères et administrations sera mise en place en matière de droit de la fonction publique.

Une démarche d'amélioration et d'évaluation continue des services publics sera mise en place, ceci dans l'intérêt des citoyens et des entreprises.

En vertu de l'accord trouvé avec les partenaires sociaux, les possibilités de simplification ainsi que la question des délais jugés trop longs en matière disciplinaire seront examinées.

De l'échange de vues subséquent il y a lieu de retenir ce qui suit :

Pour ce qui est de l'annonce que la gestion des ressources humaines sera encore davantage professionnalisée, Monsieur le Ministre précise que, même si au cours des dernières années des efforts ont été faits, des améliorations s'imposent néanmoins encore dans certaines administrations/ministères.

Concernant le passage de personnel du secteur privé vers le secteur public, il devra encore être examiné dans quelle mesure celui-ci pourrait être facilité. Il s'agit notamment d'assurer une mise en œuvre cohérente et systématique de la bonification d'ancienneté de service.

Pour ce qui est d'une réforme globale de la formation initiale, il est rappelé que les modalités de l'examen-concours de la Fonction publique viennent d'être réformées. L'ancienne procédure de recrutement a été jugée trop lourde et désuète. La procédure de recrutement a notamment été accélérée en proposant des sessions de manière continue tout au long de l'année où les candidats peuvent passer l'examen-concours sur PC. Une première session de cet examen-concours a été organisée pour tous les groupes de traitement entre le 25 juin et le 26 juillet 2018. Pour cette année, trois sessions sont d'ores et déjà planifiées. Le taux de réussite de l'épreuve sous sa nouvelle forme est nettement plus élevé par rapport à l'ancien système. Monsieur le Ministre propose à la commission parlementaire de venir présenter les premières conclusions de la nouvelle procédure de recrutement lors d'une des prochaines réunions de la commission.

L'Institut national d'administration publique est en train d'être réformé. Une nouvelle formation initiale pour les stagiaires fonctionnaires et une nouvelle formation continue pour les agents de l'État sont en train d'être mises en place

et opérationnelles vers mi-février 2019. La formation initiale a désormais deux composantes, à savoir une formation générale à l'INAP pour tous les stagiaires, sans distinction de carrière, et une formation spéciale au sein de l'administration. Auparavant, il y avait un tronc commun très variable au niveau des heures avec des programmes prédéfinis selon le type de carrière. Désormais il appartiendra aux administrations de décider à quel moment elles envoient les fonctionnaires stagiaires dans la formation. Cette nouvelle formation ne sera plus figée mais évolutive et réactive face aux nouvelles évolutions dans la société.

Concernant l'annonce que les prochaines négociations salariales s'inscriront dans la continuité, Monsieur le Ministre précise qu'il est primordial de poursuivre et promouvoir le dialogue entre l'État et les partenaires sociales, notamment la CGFP.

Pour ce qui est de l'avancement de l'étude concernant les primes au sein des administrations étatiques, la commission est informée que l'étude est presque achevée. Les résultats seront présentés à la commission parlementaire dès qu'ils seront disponibles.

Pour ce qui est des entretiens de développement au sein des administrations étatiques, ces derniers feront partie intégrante des discussions en vue de l'élaboration d'un prochain accord salarial. Actuellement l'entretien individuel entre l'agent et son supérieur hiérarchique a lieu au cours de la troisième année de la période de référence. Lors de cet entretien, l'agent et le supérieur hiérarchique analysent la situation de travail de l'agent, passent en revue le plan de travail individuel de la période de référence en cours et l'adaptent en cas de nécessité pour la période de référence qui suit. À noter qu'il s'agit d'un entretien et non d'une évaluation. L'entretien d'appréciation des performances professionnelles par contre permet à l'administration publique de constater de manière systématique et standardisée la performance de tous ses fonctionnaires et employés à des moments précis de l'évolution de leur carrière, à savoir à partir du dernier grade du niveau général pour le passage au niveau supérieur, ainsi que pour chaque promotion ou avancement assimilé à une promotion dans le niveau supérieur.

Un membre de l'ADR (groupe technique) annonce d'ores et déjà qu'il posera une question parlementaire pour savoir s'il existe une liste des postes/emplois auprès de l'État pour lesquels la connaissance/maîtrise de la langue luxembourgeoise n'est pas nécessaire, la connaissance des deux autres langues administratives étant jugée suffisante.

À la question de savoir si une épreuve en langue luxembourgeoise fait partie intégrante de l'examen-concours, la commission est informée que la connaissance suffisante des 3 langues administratives sera évaluée lors des épreuves spécifiques.

Concernant les logements de service, Monsieur le Ministre précise que ceci relève du domaine de compétence du Ministère des Finances.

En ce qui concerne le budget prévu pour financer des formations externes ou à l'étranger, les membres de la commission parlementaire sont informés qu'il appartient à chaque ministère de faire sa demande auprès du Ministère des Finances.

Pour ce qui est du nombre de recrutements pour l'administration publique en général, régis par un numerus clausus, fixé chaque année dans le budget de l'État, un membre du groupe politique CSV exprime le souhait de recevoir au cours d'une des prochaines réunions de la commission parlementaire une liste des recrutements effectifs réalisés au cours de la dernière période législative. À défaut de réponse dans un délai raisonnable, l'orateur annonce qu'il posera alors une question parlementaire en ce sens.

La commission parlementaire souhaite également recevoir des données chiffrées concernant le télétravail notamment pour ce qui est des postes dans la carrière supérieure, les postes de direction respectivement à haute responsabilité ainsi que celles concernant les demandes de congé parental accordées ou refusées.

La commission est encore informée que Monsieur Bob Gengler est le nouveau coordinateur au sein du cabinet ministériel du Ministère de la Fonction publique.

2. 7367 **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'Etat ; et 2° de la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique**

Monsieur le Président de la commission parlementaire est désigné Rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi poursuit plusieurs objectifs : l'objectif principal étant de transposer l'une des mesures de l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord du 5 décembre 2016 conclu entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique, en l'occurrence l'augmentation du montant de l'allocation de repas d'actuellement 144 euros à 204 euros par mois avec effet au 1^{er} janvier 2019. Le législateur profite également du présent projet de loi pour rectifier un certain nombre d'erreurs dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Finalement le présent projet de loi complète la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique par une disposition transitoire relative aux congés extraordinaires applicables à partir du 1^{er} octobre 2018, en prévoyant que, pendant la période du 1^{er} janvier au 30 septembre 2018, les anciennes dispositions en la matière sont appliquées dans les cas où elles sont plus favorables.

Article 1^{er} du projet de loi déposé

L'article 1^{er}, **point 1°**, vise à redresser une formulation erronée du texte de l'article 88, point 6°, lettre b), de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La disposition en question se réfère en effet, pour ce qui est des termes qu'il s'agissait à l'époque de remplacer, aux termes employés à l'article 14, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des

fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, comprend que la loi précitée du 18 juillet 2018 a voulu en fait modifier l'article 14, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi précitée du 25 mars 2015, de sorte que la disposition figurant à l'article 88, point 6°, lettre b), est en définitive inopérante.

Le texte qui est désormais proposé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

La commission en prend note.

La modification prévue à l'article 1^{er}, **point 2°**, a pour objet d'augmenter le montant de l'allocation de repas à 204 euros par mois avec effet au 1^{er} janvier 2019 conformément au point 2 de l'avenant à l'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et la Confédération générale de la Fonction publique du 5 décembre 2016, conclu le 15 juin 2018.

Le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, note que l'allocation de repas a récemment été augmentée de 110 à 144 euros par le biais d'une loi du 9 mai 2018. Il ne formule pas d'autre observation.

La commission en prend acte.

L'article 1^{er}, **point 3°, lettre a)**, vise, quant à lui, à inclure, parmi les bénéficiaires de la prime d'astreinte, les membres du sous-groupe à attributions particulières de la Police et de l'Inspection générale de la police appartenant à la catégorie de traitement A, groupes de traitement A1 et A2, sous-groupe qu'il a été oublié d'inclure au moment de la rédaction de l'article 88, point 9°, de la loi précitée du 18 juillet 2018 dans la disposition en question.

Le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, note que le projet de loi n°7045, qui est devenu la loi précitée du 18 juillet 2018, précise, sans opérer de distinction entre, d'une part, le sous-groupe policier et, d'autre part, le sous-groupe à attributions particulières, que « [l]e point 9° introduit l'allocation d'une prime d'astreinte de 12 points indiciaires pour les agents classés dans les groupes de traitement A1, A2 et B1 ».

La disposition ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État quant au fond.

La commission en prend note.

Pour ce qui est des observations d'ordre légistique, le Conseil d'État note qu'au point 3°, lettre a), il y a lieu d'écrire « La lettre a) est remplacée comme suit [...] ».

La commission décide de suivre la suggestion du Conseil d'État.

L'article 1^{er}, **point 3°, lettre b)**, rectifie une erreur de numérotation.

Le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, n'a pas d'observation à formuler quant au fond.

La commission en prend acte.

Concernant la forme, le Conseil d'État suggère, dans un souci de précision et afin d'éviter toute équivoque, de reformuler la disposition comme suit :

« b) après les lettres c) et d), les deuxièmes lettres c) et d) sont remplacées par les lettres e) et f) libellées comme suit :

« e) aux agents du cadre supérieur et du cadre moyen des pompiers professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, tels que définis aux articles 51 et 52 de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;

f) au directeur général, ainsi qu'aux directeurs fonctionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ». »

Article 2 du projet de loi déposé

L'article sous avis insère une nouvelle disposition transitoire dans la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, disposition qui a trait à l'application dans le temps de l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, rappelle que l'article 28-5 précité couvre les congés extraordinaires.

Le nouvel article 31*bis*, alinéa 1^{er}, qu'il est proposé d'insérer dans la loi précitée du 1^{er} août 2018, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2018, précise que l'article 28-5 de la loi précitée du 16 avril 1979 est applicable à partir du 1^{er} janvier 2018, cette démarche correspond à ce qui a été convenu avec la CGFP.

Le Conseil d'État en prend note.

Le principe de la rétroactivité arrêté au niveau de l'article 31*bis*, alinéa 1^{er}, amène les auteurs du projet de loi à compléter le dispositif par un alinéa 2, qui a pour objet de remédier aux conséquences préjudiciables pour certains agents de l'État de la rétroactivité du dispositif, en réservant l'application des anciennes dispositions lorsqu'elles sont plus favorables que celles nouvellement introduites par la loi précitée du 1^{er} août 2018.

L'alinéa 3 prévoit enfin que « *les congés supplémentaires ainsi accordés aux fonctionnaires sont affectés à son CET* ». Il s'agit en l'occurrence d'une dérogation nécessaire aux articles 4 et 5 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 et à l'article 28-5, paragraphe 3, de la loi précitée du 16 avril 1979 qui ne prévoient pas l'affectation des congés extraordinaires au compte épargne-temps, étant donné que ces derniers doivent, en principe, être pris au moment où l'événement donnant droit au congé se produit.

Le Conseil d'État note, pour sa part, que la formulation de l'alinéa 3 suggère qu'il existe un lien entre l'alinéa en question et l'alinéa 2. Or, il s'agit en l'occurrence de deux hypothèses diamétralement opposées. L'alinéa 2 vise

ainsi le cas de figure où les anciennes dispositions ont permis d'accorder au fonctionnaire concerné plus de congés extraordinaires que sous l'empire de la nouvelle législation, cas de figure dans lequel la situation ne donnera pas lieu à imputation sur le compte épargne-temps. Tel sera cependant le cas dans l'hypothèse qui est censée être couverte par l'alinéa 3 et dans laquelle la nouvelle législation aura abouti à un résultat plus favorable pour le fonctionnaire concerné et à l'imputation du congé supplémentaire sur son compte épargne-temps, vu qu'il n'aura pas pu prendre le congé supplémentaire au moment de l'événement y donnant droit.

Le Conseil d'État propose dès lors de formuler le nouvel article 31*bis* qui sera introduit dans la loi précitée du 1^{er} août 2018 comme suit :

« **Art. 31*bis*.** Les dispositions concernant les congés extraordinaires prévus par l'article 28-5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, tel qu'introduit par l'article 22, s'appliquent à partir du 1^{er} janvier 2018 dans la mesure où elles sont plus favorables que les anciennes dispositions relatives aux congés extraordinaires. Les congés supplémentaires ainsi accordés au fonctionnaire sont affectés à son CET. »

Le Conseil d'État se doit de signaler que le verbe « compléter » est uniquement employé lorsqu'il s'agit d'insérer une disposition nouvelle *in fine* d'une énumération, d'un article ou d'un acte. Par ailleurs, le Conseil d'État souligne qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, 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.

En outre, à l'article 31*bis*, alinéa 1^{er}, qu'il s'agit d'insérer, les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État estime que l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** Après l'article 31 de la loi du 1^{er} août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique, il est inséré un article 31*bis* nouveau, libellé comme suit :
« Art. 31*bis*. Les congés extraordinaires [...] introduits par l'article 22 ~~de la présente loi~~ [...]. »

La commission décide de suivre toutes les suggestions du Conseil d'État.

Pour ce qui est du traitement fiscal de la rémunération correspondant au solde du temps épargné sur le compte épargne-temps dans le cadre de la liquidation de ce dernier, la question est soulevée au sein de la commission de savoir si cette indemnité sera traitée comme revenu extraordinaire ou ordinaire, notamment au vu du fait qu'il s'agit d'un revenu qui s'est accumulé sur plusieurs années. En outre, une autre question posée dans ce contexte au sein de la commission est de savoir si la perception d'un revenu extraordinaire aura un impact sur les impôts dus.

La rétroactivité des congés extraordinaires s'applique à partir du 1^{er} janvier 2018 dans la mesure où elles sont plus favorables que les anciennes dispositions relatives aux congés extraordinaires.

Article 3 du projet de loi déposé

L'effet de l'augmentation de l'allocation de repas joue à partir du 1^{er} janvier 2019.

En ce qui concerne l'article 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État, dans son avis du 27 novembre 2018, ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, il estime que l'alinéa 1^{er} est à supprimer.

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'État suggère encore de reformuler l'alinéa 2 comme suit :

« L'article 1^{er}, point 2°, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2019. »

Dans l'hypothèse où la mise en vigueur se fera avec effet rétroactif, le Conseil d'État suggère de libeller l'alinéa 2 précité comme suit :

« L'article 1^{er}, point 2°, produit ses effets au 1^{er} janvier 2019. »

La commission décide de suivre toutes les suggestions du Conseil d'État.

3. Divers

La commission constate, après examen, que le projet de loi 7271 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, initialement renvoyé à la Commission de la Fonction publique, est plutôt de la compétence de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications.

Partant une lettre de renvoi à soumettre à la Conférence des Présidents en vue de renvoyer le projet de loi à la commission parlementaire compétente est à préparer par le secrétariat dans les meilleurs délais.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

Le Président de la Commission de la Fonction publique,
Gusty Graas