

N° 7418⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
- 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'Etat ;
- 4° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat ;
- 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(14.10.2019)

Par dépêche du 12 juin 2019, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements ont pour objet d'adapter le projet de loi initial visant à transposer dans la législation en vigueur certaines mesures prévues par l'avenant à l'accord salarial dans la fonction publique du 5 décembre 2016, avenant conclu le 15 juin 2018 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement.

Plus précisément, les amendements procèdent principalement au redressement de certains oublis, à la modification de la législation applicable au personnel de la Police grand-ducale afin d'y insérer les mesures relatives à la réduction de la durée normale du stage de trois à deux années, ainsi qu'à la révision des dispositions transitoires prévues par le projet de loi original et réglant la situation des agents actuellement en période de stage, cela pour rendre celles-ci plus claires et complètes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie que les amendements tiennent compte des observations de nature formelle qu'elle avait présentées dans son avis n° A-3212 du 4 avril 2019 sur le projet de loi initial. La Chambre regrette toutefois que les remarques importantes touchant au fond de la réforme projetée n'aient pas été considérées, de sorte qu'elle se voit dans l'obligation de les rappeler encore une fois dans le présent avis, en espérant qu'elles seront suivies d'effet cette fois-ci.

La Chambre profite par ailleurs de l'occasion pour réitérer sa position concernant l'actuelle réforme de la formation des stagiaires dans la fonction publique.

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article II

Concernant l'article II, qui prévoit d'adapter la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique afin d'y réduire la durée minimale des formations

générale et spéciale des fonctionnaires stagiaires et de la formation de début de carrière des employés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande encore une fois et avec insistance de maintenir un régime de formation initiale approprié dans la fonction publique.

À cette fin, elle recommande vivement d'augmenter le volume minimum de la formation générale obligatoire sanctionnée par un examen (tronc commun), de déterminer précisément la durée totale de la formation générale pour les différents groupes de traitement – comme cela est le cas à l'heure actuelle – et de maintenir le volume de la formation spéciale tel qu'il est actuellement prévu par la loi précitée du 15 juin 1999. Ces remarques valent également, mutatis mutandis, pour la formation de début de carrière des employés de l'État.

En tout cas, la Chambre rappelle qu'elle s'oppose avec véhémence à une quelconque dévalorisation de la formation qui est susceptible de porter atteinte à la fonction publique en général et aux agents publics en particulier.

Ad article III

L'article III, point 2°, prévoit de remplacer la disposition légale déterminant la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que toutes les périodes de travail à tâche complète ou partielle, y compris donc les périodes de stage, passées dans le secteur public ou dans le secteur privé avant la nomination du fonctionnaire (ou avant le début de carrière de l'employé) lui soient dorénavant bonifiées pour la totalité du temps pour le calcul de son traitement initial (ou de son indemnité de début de carrière), elle tient toutefois à rappeler que la nouvelle disposition ne sera applicable que pour l'avenir et non pas de façon rétroactive, ce qui peut poser problème dans certains cas.

Prenons ainsi l'exemple de deux agents recrutés dans le même groupe de traitement auprès d'une même administration et ayant chacun une expérience professionnelle identique de vingt années dans le secteur privé avant leur engagement au service de l'État, le premier agent obtenant sa nomination définitive une semaine avant l'entrée en vigueur de la future loi, le deuxième l'obtenant une semaine après la mise en vigueur. Dans cette situation, le temps d'activité passé dans le secteur privé par le premier agent lui est seulement bonifié pour la moitié pour le calcul du traitement initial, alors que la même période d'activité est bonifiée pour la totalité au deuxième agent. De plus, la période de stage est seulement bonifiée à ce deuxième agent. Celui-ci obtient de ce fait un traitement initial qui est forcément plus élevé que celui de son collègue qui a toutefois des qualifications identiques et qui a été engagé quasiment en même temps.

La Chambre met encore une fois en garde contre de telles inégalités de traitement pouvant découler du nouveau régime déterminant la bonification d'ancienneté de service et elle estime qu'il faudra trouver un moyen pour y remédier.

Concernant l'article III, point 3°, qui se propose de modifier la disposition légale traitant des indemnités des fonctionnaires stagiaires afin de tenir compte de la suppression des indemnités de stage réduites, la Chambre profite de l'occasion pour présenter une observation quant au classement des agents détenteurs d'un brevet de maîtrise.

Selon les dispositions actuellement en vigueur, lesdits agents sont classés dans le groupe de traitement D1, classement qui n'est cependant pas conforme au "*cadre luxembourgeois des qualifications*" tel qu'il a été introduit par l'article 69 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. En transposant fidèlement ce cadre aux conditions d'admission applicables pour les différents groupes de traitement dans la fonction publique, les agents en question devraient être classés au moins dans le groupe de traitement B1. En effet, le cadre précité classe les brevets de maîtrise (ainsi que les brevets de technicien supérieur et de technicien supérieur spécialisé) au niveau 5, c'est-à-dire à un niveau supérieur aux diplômes de fin d'études secondaires (niveau 4) et inférieur au "*bachelor*" (niveau 6).

Ad article IV

L'article sous rubrique prévoit d'adapter la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, entre autres pour y remplacer la notion "*période de stage*" par celle de "*période d'initiation*" et pour y supprimer les dispositions relatives aux indemnités de stage réduites ainsi que le contrôle des connaissances et le rapport d'aptitude professionnelle sanctionnant actuellement le cycle de formation de début de carrière.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de maintenir la notion “*période de stage*” pour les employés de l’État et d’adapter le projet de loi dans ce sens. En effet, elle estime que ladite notion ne prête pas du tout à une quelconque confusion avec le régime du stage des fonctionnaires, comme ceci a été allégué au commentaire des articles joint au projet de loi initial pour justifier la modification en question.

La Chambre fait ensuite remarquer que la disposition sub article IV, point 2°, lettre c), point i), du projet amendé n’est pas reprise par le texte coordonné de la loi précitée du 25 mars 2015, texte joint à titre d’information au dossier sous avis. En effet, selon le point i) susvisé, l’article 20, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, dudit texte coordonné devrait avoir la teneur suivante:

“Les deux premières années de service de l’employé à compter de l’entrée en vigueur de son contrat à durée indéterminée sont considérées comme période d’initiation. Pendant cette période, l’employé doit suivre un cycle de formation de début de carrière.”

En réalité, l’alinéa 1^{er} en question prévoit toutefois que “*l’indemnité des employés est fixée pendant la première année de service au troisième échelon du grade de computation de la bonification d’ancienneté défini pour chaque catégorie, groupe et sous-groupe d’indemnité et au quatrième échelon pendant la deuxième année de service*”, disposition qui figure déjà au paragraphe (1) de l’article 20 de la loi du 25 mars 2015.

Il y a donc lieu d’adapter ledit article 20, paragraphe (3), alinéa 1^{er}, en y insérant la disposition correcte prévue à l’article IV du projet de loi amendé.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l’article IV, point 2°, lettre f), du texte amendé se propose toujours de rayer la disposition suivante, sans aucune explication:

“L’employé a droit pendant la période de stage à l’allocation de famille, à l’allocation de repas, à l’allocation de fin d’année, aux allocations familiales, à la prime d’astreinte, à l’indemnité d’habillement, aux primes pour professions de santé ainsi qu’aux suppléments d’indemnité dans les conditions prévues par la présente loi.”

Bien que tous les employés aient droit aux allocations, indemnités et primes susvisées en vertu des dispositions générales qui leur sont applicables, la Chambre demande encore une fois – dans un souci de clarté et de sécurité juridique – de maintenir la disposition prémentionnée pour garantir que les éléments de rémunération en question soient versés aux employés en période de stage.

En outre, la Chambre signale que l’article IV, point 4°, du projet amendé ne tient pas compte de l’amendement 4, point 1°, sous avis.

En effet, le point 4° devrait avoir la teneur suivante dans la version amendée:

*“À l’article 24, paragraphe 1^{er}, les termes ‘en période de stage’ sont remplacés par les termes ‘dans la période prévue à l’article 20, paragraphe 1^{er},’ et les termes ‘de l’article 20’ sont supprimés. **‘période de stage en application des dispositions de l’article 20’ sont remplacés par les termes ‘période en application des dispositions du paragraphe précité’.**”*

Pour ce qui est de la suppression du contrôle des connaissances et du rapport d’aptitude professionnelle, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle qu’il faudra adapter en conséquence le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l’État et des établissements publics de l’État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l’État.

En ce qui concerne l’article IV, point 6°, du projet de loi (prévoyant d’adapter l’article 29, alinéa 3, de la loi sur le régime et les indemnités des employés de l’État), la Chambre rappelle qu’il faudra maintenir le bout de phrase “*en période de stage ainsi que les employés*”, cela afin d’éviter toute confusion au sujet de la question de savoir si les employés de l’État en période de stage seront compris dans l’effectif total à déterminer pour calculer le nombre de postes à responsabilités particulières.

Ad article V

Le nouvel article V du projet de loi, tel qu’amendé, se propose d’adapter la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de réduire de trois à deux années la durée du stage du personnel du cadre policier.

Plus précisément, il est prévu que le futur stage se composera de deux années de formation policière théorique et pratique, et que l’actuelle phase d’initiation pratique dans des unités opérationnelles, correspondant à la troisième année de stage, sera supprimée.

Concernant la modification en question, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie à la position exprimée par le Conseil d'État dans son avis n° 53.289 du 2 juillet 2019, qui s'interroge en effet sur les mesures qui seront prises pour pallier l'absence de ladite initiation pratique.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, un nouveau projet de loi, qui serait mis sur le chemin des instances au début de l'année prochaine, devrait apporter des clarifications concernant le régime de la formation pendant le stage du personnel policier, dans le sens que la phase d'initiation pratique se déroulerait par la suite lors de la deuxième année de la période de stage pour garantir une formation plus efficiente (notamment dans le cadre du plan de recrutement auprès de la Police pour les années 2020 à 2023).

Étant donné que les mesures prévues par le projet de loi amendé sous avis ne sont dès lors prises qu'à titre transitoire pour rendre la législation applicable au personnel de la Police grand-ducale conforme aux dispositions générales relatives à la réduction de la durée normale du stage de trois à deux années dans la fonction publique, la Chambre y marque son accord, sous la réserve toutefois qu'elles n'aient pas pour conséquence de dévaloriser le régime de la formation pour les agents concernés.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 14 octobre 2019.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF