



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

TS/JCS

P.V. FNP 10

Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 18 septembre 2019

Ordre du jour :

1. 7418 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

- Désignation d'un Rapporteur
- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'État ainsi que de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
2. Divers

*

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

M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen
Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Frank Colabianchi
M. Georges Engel remplaçant M. Yves Cruchten
M. Aly Kaes remplaçant M. Georges Mischo
M. Charles Margue remplaçant M. Marc Hansen

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique
M. Jean-Paul Marc, M. Bob Gengler, M. Romain Schlim, du Ministère de la Fonction publique
M. Philippe Diederich, chargé de direction à l'INAP
Mme Anne Tescher, directrice adjointe du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO)

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Marc Goergen, M. Marc Hansen, M. Georges Mischo

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. 7418 **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

Suite aux mots de bienvenue de Monsieur le Président de la Commission, la commission nomme Monsieur le Président rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Ministre rappelle que le présent projet de loi a pour objectif principal de transposer un certain nombre de points de l'avenant du 15 juin 2018 à l'accord salarial conclu en date du 5 décembre 2016 entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique (CGFP), dont notamment la fixation de la durée du stage à deux années, avec maintien de la possibilité d'une réduction de stage d'une année au maximum, ainsi que la suppression des indemnités de stage réduites, introduites par les réformes dans la Fonction publique de 2015, avec un retour au système applicable avant celles-ci.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 2 juillet 2019, contenant 3 oppositions formelles.

Avant de procéder à l'examen du texte quant au fond, Monsieur le Ministre propose à la commission de procéder à une modification de nature politique afin de tenir compte d'une critique relative à la formation par plusieurs acteurs du secteur, notamment par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ainsi que par le Conseil d'État.

Ainsi la Haute Corporation estime que « si l'on ne peut pas nier qu'il y a effectivement un lien entre la durée du stage et le volume d'heures de formation pouvant raisonnablement être suivies par le stagiaire, l'argumentation des auteurs n'est pas convaincante aux yeux du Conseil d'État qui se doit de rappeler, qu'avant les réformes de 2015, la durée normale du stage était déjà de deux ans avec un volume d'heures de formation considérablement supérieur à celui prévu par le projet de loi sous revue.

Le nombre minimum d'heures de formation générale est fixé par le projet de loi sous avis à soixante, ce qui correspond au nombre d'heures de formation

du tronc commun actuellement déterminé par 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. Il n'y a plus de précisions concernant le nombre minimum d'heures de formation à fixer par les chefs d'administration, comme c'est le cas actuellement.

Le projet de loi sous avis introduit donc non seulement une simplification, mais également et surtout une réduction importante de la durée de la formation obligatoire pendant le stage. Le Conseil d'État comprend que compte tenu de la diversité grandissante des tâches qui incombent aux agents des différentes administrations et compte tenu de la vitesse à laquelle ces tâches sont appelées à changer, la formation de début de carrière doit être adaptée aux nouveaux besoins, en particulier en donnant davantage de poids aux chefs d'administration dans la détermination des plans de formation de leurs agents. Comme évoqué à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État constate que le système actuel de formation pendant le stage n'a pas fait l'objet d'une évaluation globale qui aurait permis de déterminer à la fois le volume d'heures le plus adapté, mais également une réflexion quant aux matières enseignées, aux méthodes d'enseignement et à la formation tout au long de la carrière qui devrait avoir une importance essentielle dans le futur. »

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics énonce dans son avis du 4 avril 2019 que si elle peut comprendre que « le système projeté de la formation pendant le stage soit introduit pour établir une plus grande flexibilité dans la détermination de la formation et pour permettre aux administrations d'adapter les programmes et la durée des cours à leurs besoins, elle a toutefois du mal à suivre l'argument précité repris au commentaire de l'article II. » En effet, elle constate que « la durée normale du stage a déjà été de deux années avant l'entrée en vigueur des réformes dans la fonction publique au 1^{er} octobre 2015 (également avec la possibilité d'une réduction de stage d'une année), mais le temps de formation a jusqu'à présent été le même depuis 1999. »

Ladite chambre professionnelle est d'avis que « le nouveau système prévu par le projet de loi va probablement réduire de façon considérable la valeur de la formation pendant le stage, les risques suivants (qu'elle avait déjà évoqués pour partie dans son avis prémentionné n°A-2988-2) pouvant notamment en découler :

- « – les vues des chefs d'administration ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs d'une formation générale de haut niveau, les chefs d'administration étant en effet sous la contrainte de ne pas „perdre“ de futurs fonctionnaires au cours d'une formation générale exigeante. Le fait de permettre aux chefs d'administration d'intervenir beaucoup plus dans le cadre de la détermination de la formation générale risque ainsi de créer des divergences importantes concernant tant le volume que le degré de difficulté du programme de formation au sein des différentes administrations ;
- la formation générale risque de ne plus être véritablement de „niveau général“ (notamment du fait de l'intervention accrue des chefs d'administration), mais de devenir plutôt une formation spécifique organisée par l'INAP, alors que la formation spéciale doit être organisée par l'administration elle-même ;
- la réduction de la durée minimale des formations générale et spéciale risque de dévaloriser la formation pendant le stage au détriment des agents

concernés et de la fonction publique en général ;

– du fait que la durée entière de la formation n'est plus fixée par un texte législatif ou réglementaire, le nouveau régime manque de précision et de clarté, ce qui risque de mener à des abus et à des dérapages pouvant entraîner des conséquences néfastes pour le niveau de formation des stagiaires.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, et afin de maintenir un régime de formation approprié, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics 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 du 15 juin 1999. »

À titre liminaire, Monsieur le Ministre tient à préciser que les 60 heures de formation générale prévues dans le texte déposé forment le nombre minimum d'heures de formation et que le nombre d'heures peut être augmenté par règlement grand-ducal. Il rappelle qu'il ne s'agit pas uniquement d'une réduction du nombre minimum d'heures de formation générale, mais bel et bien d'un changement au niveau du concept pédagogique de la formation. Après s'être concerté auparavant avec les acteurs concernés, notamment l'INAP, le Ministre de la Fonction publique propose de fixer le nombre minimum d'heures de formation générale à 90 heures. Par conséquent l'augmentation des heures de formation générale devra aller de pair avec une hausse du nombre de semaines de formation générale de 2 à 3.

Il est ensuite procédé à l'examen du texte tout en se basant sur un tableau juxtaposé élaboré par le Ministère de la Fonction publique et distribué séance tenante (annexe 1).

Article 1^{er}

Point 1^{er}

Cet article a notamment pour objet de préciser les règles relatives au congé parental du fonctionnaire stagiaire. En effet, le stagiaire ne peut actuellement bénéficier que du congé parental à plein temps. Cet article introduit la possibilité pour les fonctionnaires stagiaires de pouvoir bénéficier du congé parental fractionné et à temps partiel, à condition toutefois que leur formation puisse être accomplie au cours de la période de stage. Partant, les adaptations prévues concernant le congé parental des stagiaires permettront, d'une part, d'apporter des clarifications au niveau des références et, d'autre part, dans un but d'une meilleure conciliation vie privée / vie professionnelle, de donner la possibilité au stagiaire de pouvoir recourir au congé parental à temps partiel ou au congé parental fractionné.

Ensuite, la deuxième modification apportée au champ d'application du statut général a trait à la cessation des fonctions en raison de l'atteinte de la limite d'âge. En effet, actuellement le stagiaire n'est pas visé par cette disposition. S'il est vrai que cette mesure donnait du sens à l'époque où il existait une limite d'âge pour l'accès à la Fonction publique, tel n'est plus le cas depuis l'abolition de la limite d'âge en 2005. Par conséquent, il convient d'apporter les modifications textuelles nécessaires afin que la disposition en question

s'applique également au stagiaire.

Le Conseil d'État, dans son avis du 2 juillet 2019, estime que dans un souci de précision et afin d'éviter toute équivoque, il conviendrait de remplacer, à la lettre b), les termes « sa formation » par les termes « sa formation générale et spéciale ».

La commission parlementaire décide de reprendre la proposition de texte du Conseil d'État.

Mis au vote l'article est adopté par tous les membres de la commission, sauf par Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) qui s'abstient.

Point 2, lettre a) – nouvel article 2, point 1°

La lettre a) du point 2 vise à réduire les cas dans lesquels le fonctionnaire stagiaire dispose d'une seconde chance après que son stage a été résilié et à étendre ces règles aux employés de l'État. Les candidats dont le stage a été résilié par décision motivée ou pour raisons graves ainsi que ceux ayant obtenu une deuxième fois un niveau de performance 1 se verront ainsi refuser l'accès au service de l'État de manière définitive.

Le Conseil d'État, dans son avis du 2 juillet 2019, soulève l'imprécision des termes « le contrat a été résilié par décision motivée » et de la disposition légale à laquelle il est fait référence. En effet, la Haute Corporation est d'avis que « si la disposition sous revue était censée se référer aux cas de figure prévus à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, il faudrait l'exprimer clairement dans le libellé de la disposition sous avis. Face à cette imprécision et à l'insécurité juridique qui en résulte, le Conseil d'État se voit amené à s'opposer formellement à l'article 1^{er}, point 2°, lettre a), du projet de loi sous revue. »

La commission parlementaire rappelle dans ce contexte qu'il ressort du commentaire des articles du projet de loi que :

« En ce qui concerne les employés de l'État, il convient encore de noter que l'article 5, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État constitue la base légale de la résiliation et que, par voie de conséquence, l'article 7, paragraphes 1 et 3 sont également visés ».

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, la commission parlementaire, afin d'écartier tout risque de confusion et de garantir la sécurité juridique qui s'impose, propose de modifier l'article 1^{er}, point 2°, lettre a) en vue d'évoquer clairement la base légale visée, en remplaçant les termes « par décision motivée » par les termes « sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ».

La commission propose par voie d'amendement de modifier l'ancien article 1^{er}, point 2°, lettre a) du projet de loi (nouvel article 2, point 1°) comme suit :

« 2° Art. 2. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

a) 1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, la seconde phrase est remplacée par la

phrase suivante :

« Elle est également refusée aux candidats dont le contrat a été résilié ~~par décision motivée sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État~~, dont le stage a été résilié pour motifs graves ou qui ont obtenu pour la seconde fois un niveau de performance 1. »

(...) »

L'article est adopté à l'unanimité des membres de la commission.

Monsieur Gilles Roth (CSV), tout en se référant à une déclaration des autorités de justice dans le contexte de l'affaire Fürst, souhaite savoir comment la condition « offrir les garanties de moralité requises » (article 2, point 1, c) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État) pour être admis au service de l'État en qualité de fonctionnaire est contrôlée et sur quelle base légale ce contrôle est effectué. L'orateur rappelle que lors d'une conférence de presse, Madame la procureure générale et son adjoint, tout en se référant à la loi et aux bases du statut des fonctionnaires et des employés de l'État, ont affirmé que l'accès à la base de données de la justice et la vérification des données personnelles d'un candidat à un poste au sein du ministère public sont tout à fait légaux.

Monsieur le Ministre attire l'attention sur le fait que le point c) en question fait partie de la loi actuellement en vigueur et que cette disposition n'est pas visée par les modifications proposées par le présent projet de loi.

Madame Diane Adehm (CSV) souhaite savoir comment le respect de la condition énoncée au point c) est actuellement assuré. Monsieur le Ministre explique que le Ministère de la Fonction publique contrôle le respect de ladite condition par la demande du casier judiciaire lors de la phase finale du recrutement, donc uniquement au(x) candidat(s) dont la demande a été retenue et cela conformément au règlement grand-ducal qui s'applique au ministère de la Fonction publique. L'orateur donne cependant à considérer qu'il ne peut parler que pour son propre Ministère, étant donné que chaque Ministère a ses propres procédures en vertu des règlements grand-ducaux spécifiques.

Monsieur Sven Clement (Piraten) souligne qu'il résulte justement de l'article 2, point 1, qu'un règlement grand-ducal précise les conditions prévues dans le point 1.

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) demande au Ministre de faire parvenir aux membres de la commission le règlement grand-ducal en cause qui est d'application au Ministère de la Fonction publique. En outre, l'orateur aimerait savoir comment le respect de ladite condition est contrôlé pour les candidats non-résidents et ne disposant pas de la nationalité luxembourgeoise. Quel casier judiciaire est dans ce cas de figure demandé par l'administration : celui du pays d'origine ou celui disponible au Luxembourg ? Le ministère fera les recherches nécessaires et informera la commission dans les meilleurs délais.

Point 2, lettre b) – nouvel article 2, point 2°

La lettre b) du point 2 transpose une des mesures phares de l'avenant à l'accord salarial en disposant que la durée normale du stage est de deux ans,

avec maintien de la possibilité d'une réduction de stage d'une année au maximum.

- *Article 1^{er}, point 2, lettre b), i) et ii)*

En ce qui concerne la lettre b), sous ii), le Conseil d'État s'interroge sur le remplacement, à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, de la référence à l'alinéa 12 par celle à l'alinéa 13. L'alinéa 12 en question prévoit que « Ces règlements peuvent prévoir des exceptions ou tempéraments aux conditions de stage et d'examen et fixent uniformément, pour toutes les administrations, la procédure du concours et de l'examen de fin de stage. », tandis que l'alinéa 13 traite d'attributions particulières dont est chargé le stagiaire. De l'avis du Conseil d'État, la modification proposée ne s'impose pas.

La commission parlementaire donne à considérer qu'au moment de la rédaction du projet de loi, la version coordonnée de l'article 2, paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État comportait une erreur d'agencement qui a entretemps été redressée.

Elle constate que la Haute Corporation a uniquement fait la remarque pour l'article 1^{er}, point 2^o, lettre b, sous ii). Toutefois, dans un souci de cohérence et par analogie, il y a également lieu de supprimer les modifications prévues à l'article 1^{er}, point 2^o, lettre b, sous i).

Par conséquent, elle propose de supprimer le point i), les points suivants étant renumérotés en conséquence.

Au point ii), devenant le nouveau point i), les termes « , le chiffre « 12 » est remplacé par le chiffre « 13 » » sont supprimés.

- *Article 1^{er}, point 2, lettre b), iii)*

Le Conseil d'État note qu'à la lettre b), sous iii), l'article 2, paragraphe 3, alinéa 6, de la loi précitée du 16 avril 1979 est modifié en vue d'ajouter un nouveau cas de figure dans lequel le fonctionnaire stagiaire pourra bénéficier d'une suspension du stage, à savoir dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées.

Le Conseil d'État se doit de relever le flou qui entoure les termes « dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées » et la marge d'interprétation qui en découle. La disposition confère ainsi au ministre un pouvoir discrétionnaire qui n'est pas circonscrit. 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.

La commission parlementaire donne à considérer que les termes « dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées » ont précisément été choisis afin de ne pas trop restreindre le nombre de cas pouvant potentiellement être visés.

Le représentant du Ministère relate le cas de figure d'un stagiaire dont le

conjoint a été gravement malade et qui n'avait pas la possibilité, faute de réglementation, de suspendre le stage.

En effet, en précisant de façon exhaustive les cas exceptionnels, on court le risque de ne pas pouvoir couvrir certaines autres situations exceptionnelles qui pourraient se présenter. Par ailleurs, l'enjeu est très minime dans la mesure où une suspension du stage implique non seulement que le stage est suspendu, mais également que le stagiaire ne touche pas d'indemnité de stage.

Par contre, il est estimé au sein de la commission qu'il convient d'indiquer un délai maximal de suspension du stage afin d'éviter que la durée de celle-ci ne soit indéterminée. La limite de 12 mois est la même durée que celle prévue pour la prolongation du stage.

Par conséquent, la commission propose d'ajouter au point iii), devenant le nouveau point ii), les termes « pour une période s'étendant au maximum sur 12 mois » derrière le terme « motivées ».

La disposition est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission, moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser (ADR).

En effet, Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) pose la question de savoir s'il est vraiment nécessaire d'indiquer un délai maximal. L'orateur se prononce en faveur d'une formulation qui accorderait plus de flexibilité.

- *Article 1^{er}, point 2, lettre b), iv) et v)*

Le Conseil d'État note, pour ce qui est de la lettre b), sous iv), qu'il ne s'agit pas de l'alinéa 7, mais de l'alinéa 9 du paragraphe 3 de l'article 2. Dans le même sens, à la lettre b), sous v), la référence à l'alinéa 11 est à remplacer par une référence à l'alinéa 10.

Afin de donner droit aux remarques du Conseil d'État et tout en se référant à son commentaire sous l'article 1^{er}, point 2, lettre b), i) et ii), la commission parlementaire propose au point iv), devenant le nouveau point iii), de remplacer les termes « alinéa 7 » par les termes « alinéa 9 ». Au point v), devenant le nouveau point iv), il est proposé de remplacer les termes « alinéa 11 » par les termes « alinéa 10 ».

Par conséquent, la commission propose de modifier l'ancien article 1^{er}, point 2°, lettre b) du projet de loi (nouvel article 2, point 2°) comme suit :

« **Art. 2.**

(...)

b) 2° Le paragraphe 3 est modifié comme suit :

i) A l'alinéa 1^{er}, le chiffre « 11 » est remplacé par le chiffre « 12 ».

ii) a) A l'alinéa 3, le terme « trois » est remplacé par le terme « deux », le terme « quatre » est remplacé par le terme « trois », ~~le chiffre « 12 » est remplacé par le chiffre « 13 »~~ et les termes « deux années » sont remplacés

par les termes « une année ».

~~iii)~~ b) A l'alinéa 6, le terme « ou » figurant devant les termes « d'un service à temps partiel pour raisons de santé » est supprimé et les termes « ou dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées **pour une période s'étendant au maximum sur 12 mois** » sont ajoutés derrière le terme « santé ».

~~iv)~~ c) A l'alinéa ~~7~~ **9**, il est ajouté une nouvelle lettre c) libellée comme suit, le point final sous la lettre b) étant remplacé par un point-virgule :

« c) en faveur du stagiaire qui bénéficie des congés visés aux articles 29 ou ~~29ter~~, paragraphe 2. »

~~iv)~~ d) A l'alinéa ~~11~~ **10**, le terme « respectivement » est inséré entre les termes « sont prises » et « par le ministre du ressort » et les termes « ou le ministre ayant l'Administration gouvernementale dans ses attributions » sont insérés entre les termes « ministre du ressort » et « , sur avis du ministre ».

(...) »

Point 3 – nouvel article 3

Le point 3 procède à un certain nombre de précisions en ce qui concerne l'appréciation des fonctionnaires et stagiaires.

Le Conseil d'État relève dans son avis du 2 juillet 2019 qu'à la lettre b), iv), « il est ajouté un alinéa 4 au paragraphe 3 de l'article *4bis* de la loi précitée du 16 avril 1979 prévoyant qu'en cas d'absence du stagiaire et, partant, d'impossibilité d'effectuer l'entretien d'appréciation au cours des trois derniers mois de la période de référence, ladite période et, le cas échéant, le stage sont prolongés jusqu'au jour de la constatation de l'appréciation. Contrairement à la disposition relative à l'appréciation des fonctionnaires en cas d'absence, la disposition sous avis ne précise pas le délai dans lequel devra avoir lieu l'entretien d'appréciation. Le commentaire des articles reste muet concernant la raison de cette différenciation. Même si les situations des fonctionnaires et des stagiaires ne sont pas comparables, le Conseil d'État est d'avis qu'il conviendrait de compléter la disposition sous avis par un délai maximal, délai qui pourrait, à titre d'exemple, être fixé en fonction de la durée de l'absence dont il est question ».

Afin de tenir compte des critiques du Conseil d'État relatives à l'absence de délai dans lequel doit avoir lieu l'entretien d'appréciation, il est proposé au sein de la commission parlementaire de compléter l'article 1^{er}, point 3^o, lettre b, iv) par la phrase suivante : « Cette constatation doit être effectuée au cours des deux premiers mois de son retour. »

Le délai de deux mois est le même que celui prévu pour les fonctionnaires. Toutefois, il convient de noter que pour les stagiaires, non seulement l'entretien d'appréciation devra avoir lieu au cours des deux premiers mois de son retour, mais également la constatation du résultat d'appréciation.

Par conséquent, il est proposé de modifier l'ancien article 1^{er}, point 3, lettre b), lettre iv) du projet de loi (nouvel article 3, point 2^o, lettre d)) comme suit :

« Art. 3.

(...)

iv) d) A la suite de l'alinéa 3, il est ajouté un nouvel alinéa 4, libellé comme suit : « En cas d'impossibilité d'effectuer l'entretien d'appréciation au cours des trois derniers mois de la période de référence en raison de l'absence du stagiaire, la période de référence et, s'il y a lieu, le stage sont prolongés jusqu'au jour de la constatation du résultat de l'appréciation.

Cette constatation doit être effectuée au cours des deux premiers mois de son retour.

(...) »

À une question afférente de Messieurs Gilles Roth (CSV) et Aly Kaes (CSV), il est précisé qu'est visé en l'occurrence le cas de figure d'une suspension en raison de la maladie d'un conjoint/d'un membre de la famille du stagiaire et non pas en raison d'un cas de maladie du stagiaire lui-même.

L'article est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

Article II – nouvel article 4

Point 1

Cette disposition procède à des modifications au niveau du nombre d'heures de formation des fonctionnaires stagiaires et des employés « en période d'initiation », ainsi qu'à une nouvelle dénomination de la période de stage pour les employés de l'État.

Le Conseil d'État note dans son avis du 2 juillet 2019 que « la durée totale minimale de formation pendant le stage est réduite de manière importante. Il estime que si l'on ne peut pas nier qu'il y a effectivement un lien entre la durée du stage et le volume d'heures de formation pouvant raisonnablement être suivies par le stagiaire, l'argumentation des auteurs n'est pas convaincante aux yeux du Conseil d'État qui se doit de rappeler, qu'avant les réformes de 2015, la durée normale du stage était déjà de deux ans avec un volume d'heures de formation considérablement supérieur à celui prévu par le projet de loi sous revue ». Le Conseil d'État constate que « le système actuel de formation pendant le stage n'a pas fait l'objet d'une évaluation globale qui aurait permis de déterminer à la fois le volume d'heures le plus adapté, mais également une réflexion quant aux matières enseignées, aux méthodes d'enseignement et à la formation tout au long de la carrière qui devrait avoir une importance essentielle dans le futur ».

Afin de tenir compte de ces remarques, il est proposé au sein de la commission parlementaire de fixer le volume minimal de la formation générale à 90 heures.

Par conséquent, il est proposé de modifier la lettre i), de la lettre a), point 1 de l'article II du projet de loi (nouvel article 4, point 1°, lettre a)) comme suit :

« 1° Art. 4. L'article 6 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique est modifié comme suit :

a) 1° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

ii) a) A l'alinéa 1^{er}, les termes « un cycle de formation de longue durée appelé « cycle long » et un cycle de formation de courte durée appelé « cycle court » » sont remplacés par les termes « au moins ~~60~~ 90 heures ».

(...). »

Madame Octavie Modert (CSV) souhaite recevoir plus d'informations concernant le contenu des 30 heures supplémentaires de formation générale. Il est expliqué que le détail du contenu sera fixé par règlement grand-ducal. Le socle commun des 60 heures initialement prévu reste inchangé (toutes carrières confondues). Les 30 heures supplémentaires feront partie d'un parcours individualisé subséquent (via gestion par objectifs), parcours qui sera déterminé par le stagiaire ensemble avec l'administration concernée.

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR), tout en saluant l'augmentation du nombre des heures de formation, estime que cette augmentation n'est toujours pas suffisante.

L'article est adopté à l'unanimité par les membres présents de la commission, moins Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) qui vote contre.

Point 2

Au point 2° de l'article sous revue, il est procédé à la suppression du terme « détaillé », et ce, afin de répondre aux critiques formulées par le Conseil d'État dans ses avis n°52.369 du 30 mars et du 27 novembre 2018 relatifs au projet de règlement grand-ducal 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.

Le Conseil d'État prend acte de cette suppression dans son avis du 2 juillet 2019, mais voudrait, dans ce contexte, rappeler qu'il n'avait pas préconisé la solution mise en place par les auteurs du projet de loi sous avis. Il tient en outre à rappeler que l'article 76, alinéa 2, de la Constitution confère au Grand-Duc le pouvoir de charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures se limitant à l'exécution de celles qu'il aura lui-même prises en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution. Au sens du Conseil d'État, cette disposition exclut dès lors la possibilité pour le Grand-Duc de charger un membre du Gouvernement de la totalité des pouvoirs d'exécution dont il est lui-même chargé par une disposition légale.

Au sein de la commission parlementaire, il est relevé que, d'une manière générale, il est possible de régler, par voie de règlement grand-ducal, certains détails à un règlement ministériel en application de l'article 76, alinéa 2 de la Constitution. Si tel n'était pas le cas, l'article précité serait vidé de sens. D'après la commission parlementaire, les préoccupations du Conseil d'État semblent dès lors être infondées.

L'article est adopté à l'unanimité par les membres présents de la commission, moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser (ADR).

Point 3

En vue d'une harmonisation avec le nombre d'heures de formation énoncé et décrit au point 1°, le nombre d'heures de formation du cycle de formation du début de carrière des employés de l'État est également adapté. Finalement, dans la mesure où le contrôle des connaissances va être supprimé, la référence afférente est également supprimée.

Le Conseil d'État, dans son avis du 2 juillet 2019, note à cet égard qu'il convient de souligner que 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 devra, suite à l'adoption du projet de loi sous revue, être adapté sur ce point.

Il en est pris note. En outre, par analogie à l'amendement ci-dessus, la commission propose de fixer le volume minimal de la formation à 90 heures.

Par conséquent, La commission propose de modifier la lettre a), du point 3 de l'article II du projet de loi (nouvel article 6, point 1°), ayant déjà fait l'objet d'un amendement gouvernemental, comme suit :

« 3° Art. 6. A-1 L'article 9bis, le paragraphe 1^{er}, de la même loi, est modifié comme suit :

a) 1° A l'alinéa 1^{er}, les termes « Il est sanctionné par un contrôle des connaissances » est remplacé sont remplacés par les termes « Il comprend au moins ~~60~~ **90** heures de formation ».

(...). »

Suite à une question afférente de Monsieur Fernand Kartheiser (ADR), il est confirmé que le nombre d'heures de formation constitue le volume minimal, qui peut toutefois être revu à la hausse par voie de règlement grand-ducal, mais pas à la baisse.

Cette disposition est adoptée à l'unanimité des membres présents de la commission, à part Monsieur Fernand Kartheiser qui vote contre.

Article III

Cet article met en œuvre la disposition de l'avenant à l'accord salarial qui prévoit que « les indemnités de stage introduites par les réformes dans la fonction publique de 2015 sont supprimées, avec un retour au système applicable avant celles-ci, y compris en ce qui concerne les échelons de début de carrière ».

Point 1

Les modifications apportées au point 1° ont ainsi pour objet de ramener l'échelon du grade de computation de la bonification d'ancienneté à celui qui était prévu par l'ancienne loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État.

Le représentant du Ministère rappelle encore dans ce contexte que la bonification n'a d'effet que pour le premier grade.

Cette disposition est adoptée à l'unanimité par les membres présents de la commission.

Point 2

Au point 2°, 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 est modifié afin de prévoir une bonification uniforme et intégrale des expériences professionnelles préalables des agents entrant au service de l'État. Cette mesure vise à faciliter le passage du secteur privé vers le secteur public, tel que prévu par l'accord de coalition 2018-2023.

Dans son avis du 2 juillet 2019, le Conseil d'État note qu'il s'agit ici d'une simplification remarquable puisque les réformes de 2015 avaient introduit la possibilité de faire bénéficier un agent de la prise en compte de l'ensemble de ses expériences professionnelles préalables dans le secteur privé, mais en exigeant que celles-ci aient un lien direct avec ses nouvelles fonctions. La faculté d'appréciation laissée aux services de l'État a eu comme conséquence de traiter les agents nouvellement recrutés de façon disparate. Le Conseil d'État estime, sur ce point également, qu'il aurait été indiqué de disposer d'une évaluation qui soit de nature à cerner en détail les imperfections du dispositif en vigueur. Il se demande, en outre, s'il n'aurait pas été plus judicieux d'adapter et d'encadrer le dispositif en place au lieu de procéder à sa suppression pure et simple.

Le représentant du Ministère rappelle dans ce contexte que le commentaire des articles prévoit que : « 2° L'accord de coalition 2018-2023 prévoit notamment « qu'il sera examiné dans quelle mesure le passage de personnel du secteur privé vers le secteur public pourrait être facilité ».

C'est dans ce cadre qu'il est prévu de bonifier dans leur intégralité les expériences professionnelles acquises par le fonctionnaire avant son engagement au service de l'État. Les réformes de 2015 avaient introduit la possibilité de bénéficier d'une mise en compte intégrale des périodes passées dans le secteur privé, ceci sur demande de l'agent, sur proposition du ministre du ressort et par décision du ministre de la Fonction publique.

Or, il s'est avéré au cours des trois dernières années que cette mesure est appliquée de manière disparate par les différents départements et administrations de l'État. En effet, le fait de conditionner la mise en compte de l'expérience professionnelle à l'appréciation des responsables des services de l'État a pour conséquence que les agents de l'État nouvellement recrutés ne sont pas nécessairement traités de la même façon.

La présente disposition servira donc à éviter à l'avenir un traitement différent des demandes en question en remplaçant le système actuel par une bonification uniforme et intégrale de toutes sortes d'expérience professionnelle.

Finalement, cette modification constitue également une mesure de simplification administrative au niveau du traitement des dossiers ».

Monsieur Gilles Roth (CSV) souhaite savoir combien de cas de classements individuels il y a eu jusqu'à présent. Il est expliqué qu'un classement individuel est uniquement applicable pour les employés de l'État. Le représentant du

Ministère ne peut pas fournir de chiffres précis. Pour ce qui est du nombre de décisions d'augmentation du grade de bonification concernant des agents dans la carrière du conseiller de gouvernement, le représentant du Ministère ne peut pas non plus fournir de chiffres puisque ces décisions tombent dans le champ de compétence du ministre du ressort.

Cette disposition est adoptée à l'unanimité par les membres présents de la commission.

Point 3

Le point 3 concerne la suppression des réductions des indemnités de stage introduites par les réformes de 2015.

Il ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État dans son avis du 2 juillet 2019.

Cette disposition est adoptée à l'unanimité par les membres présents de la commission.

Article IV

Point 1

La suppression de la phrase « L'engagement de ces agents ne peut avoir lieu qu'après la publication des vacances d'emploi en question » a pour objet de lever toute sorte d'ambiguïté sur la question de savoir s'il faut publier ces postes une deuxième fois. En effet, tel n'est pas le cas dans la mesure où il existe une obligation générale de publication des postes.

Cet article n'appelle ni d'observations de la part du Conseil d'État dans son avis du 2 juillet 2019, ni d'observations de la part de la commission parlementaire, qui l'adopte par conséquent à l'unanimité des membres présents de la commission.

Point 2

Cet article vise à adapter la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, en remplaçant les dispositions relatives à la durée du stage et aux indemnités de stage réduites. Le contrôle de connaissances et le rapport d'aptitude professionnelle sanctionnant actuellement le cycle de formation de début de carrière des employés de l'État sont supprimés au motif que l'existence des deux épreuves ne donne plus de sens, étant donné que l'échelon de début de carrière de l'employé est modifié tel qu'il était prévu dans l'ancienne réglementation sur les indemnités des employés de l'État.

Dans son avis du 2 juillet 2019, le Conseil d'État n'est pas convaincu par ce raisonnement alors qu'il estime que les mécanismes de contrôle des connaissances acquises pendant une formation sont importants, même en l'absence de conséquences financières pour les personnes concernées. La terminologie est également adaptée en ce sens que la notion de « période de stage » est remplacée par la notion de « période d'initiation » pour ce qui concerne les employés de l'État.

Il convient de rappeler que le règlement grand-ducal précité du 31 octobre 2018 devra, suite à l'adoption du projet de loi sous revue, être adapté sur ces points.

Le représentant du Ministère rappelle que le commentaire des articles du projet de loi déposé prévoit que : « Par ailleurs, il est prévu de supprimer le contrôle des connaissances et le rapport d'aptitude professionnelle sanctionnant actuellement le cycle de formation de début de carrière des employés de l'État. En effet, l'existence des deux épreuves ne donne plus de sens étant donné que l'échelon de début de carrière de l'employé est modifié tel qu'il était prévu dans l'ancienne réglementation sur les indemnités des employés de l'État ».

Dans ce contexte, il convient encore de préciser que dans l'ancienne réglementation il n'y avait pas non plus de contrôle des connaissances acquises pendant la formation.

Dans le contexte futur, un contrôle des connaissances n'apportera pas non plus vraiment de plus-value.

Ce n'est pas parce qu'il y a un contrôle des connaissances à la fin de la formation que les agents concernés seront incités à être plus attentifs. Il s'agirait donc d'une perte de temps et d'argent pour les employés à former, les formateurs et l'INAP. Par ailleurs, il serait difficile d'expliquer aux agents concernés qu'ils doivent passer un test sans avoir à craindre une quelconque conséquence et donc sans raison apparente.

Dans le cadre d'une formation d'adultes moderne, ce n'est pas le contrôle des connaissances qui importe, mais la qualité de la formation. Un des objectifs de l'INAP est justement d'améliorer la qualité des formations et des procédures sont actuellement en cours de réalisation.

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) souhaite recevoir de plus amples informations concernant le contenu des épreuves. Il est expliqué qu'actuellement l'épreuve évalue les 4 cours du tronc commun, épreuve qui n'a été introduite qu'en 2015. Monsieur Kartheiser explique qu'il ne peut pas voter en faveur du présent article, puisqu'il ne peut pas partager l'avis du Ministère que l'examen n'apporte pas de plus-value.

La présente disposition est adoptée par tous les autres membres présents de la commission.

Pour ce qui est du point 2, lettre e), le Conseil d'État note dans son avis qu'« au point 2°, lettre e), le nouveau paragraphe 5 de l'article 20 de la loi précitée du 25 mars 2015 prévoit que le dispositif en matière de réduction de stage prévu pour les fonctionnaires est applicable aux employés. La Haute Corporation souligne que le renvoi, sans autre précision, aux « conditions et modalités prévues pour la réduction de stage des fonctionnaires de l'État » est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs du projet de loi d'opérer un renvoi précis aux dispositions visées. Au vu des observations formulées ci-avant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au point 2°, lettre e), de l'article sous avis pour violation du principe de sécurité juridique. »

En vue de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État, la

commission propose d'ajouter les termes « conformément à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 12, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État » à la suite des termes « fonctionnaires de l'État ».

La commission propose par conséquent de modifier la lettre e), du point 2 de l'ancien article IV du projet de loi (nouvel article 11, point 5°) comme suit :

« **Art. 11.**

(...)

e) 5° Le paragraphe 5 est remplacé comme suit :

(5) Une réduction de la période prévue au paragraphe 1^{er} et de la période d'initiation est accordée à l'employé suivant les conditions et modalités prévues pour la réduction de stage des fonctionnaires de l'État **conformément à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 12, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.**

(...) »

Finally, in its opinion of 2 July 2019, the Council of State marks its agreement regarding the suppression provided for in letter f) of point 2° of the article under review; article 20, paragraph 6, of the modified law of 25 March 2015 determining the regime and indemnities of employees of the State having become superfluous. It also goes, moreover, of the same provisions relative to posts of responsibility.

Point 3

The point 3, which concerns adaptations of terminology and reference, does not call for observations from the Council of State in its opinion of 2 July 2019, nor observations from the parliamentary commission, which adopts by consequence the provision in question unanimously, with the exception of Monsieur Fernand Kartheiser who abstains uniquely for the part concerning article 52, which does not seem very clear to him.

Ajout d'un nouveau chapitre 5, article 18

In referring to its opinion of this date relative to the project of law n°7440, the Council of State requests in its opinion of 2 July 2019 to insert a new article providing for the suppression of paragraph 2 of article 4 of the modified law of 30 July 2015 providing for the creation of an Institute for national education and training, and worded as follows :

« Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale

Art. 18. L'article 4, alinéa 2, de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale est supprimé. »

The title of the project of law under review is to be adapted as a consequence. The groupings of articles of the same kind as the subsequent articles are, moreover, to be renumbered. The references are, where appropriate, to be adapted.

La proposition de texte du Conseil d'État est adoptée par la commission parlementaire à l'unanimité.

Article V

L'article V a pour objet d'adapter la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale aux changements que le projet de loi sous rubrique vise à apporter au régime de stage applicable aux agents de l'État. La durée de stage des membres du cadre policier est ainsi réduite à deux ans, la phase d'initiation pratique d'un an dans des unités opérationnelles étant supprimée. Le Conseil d'État s'interroge sur les mesures qui seront prises pour pallier l'absence de cette initiation pratique qui, sous le régime actuel, a lieu au cours de la dernière année de stage.

Les modifications apportées à la loi précitée du 18 juillet 2018 n'appellent pas d'autres observations de la part du Conseil d'État dans son avis du 2 juillet 2019.

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) souhaite savoir si un avis de la police sur ce volet est disponible. Le représentant du Ministère explique que la police elle-même, voire le Ministère de la Sécurité intérieure, responsable pour la police, a été demandeur afin d'adapter le texte en question. Monsieur Fernand Kartheiser souhaite encore savoir à quel moment de la procédure les fonctionnaires stagiaires du cadre policier reçoivent la qualité d'agent de police suite à la suppression de l'article 63 par la présente disposition. Les représentants du Ministère fourniront les explications souhaitées dans les meilleurs délais.

La disposition est ensuite adoptée par l'ensemble de la commission, moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser.

Il sera procédé à l'examen des articles subséquents lors de la prochaine réunion de la commission.

Suite à un échange de vues entre les représentants du groupe politique CSV et le Ministre, il est décidé que les représentants du Ministère feront de leur mieux afin de fournir les réponses à toutes les questions, auxquelles il n'a pas pu être répondu au cours de la présente réunion, pour la prochaine réunion.

2. Divers

Monsieur Fernand Kartheiser (ADR) demande de mettre à l'ordre du jour d'une des prochaines réunions la problématique des candidats-professeurs sursitaires (dans ce contexte une motion a été adoptée à main levée (avec les abstentions de la sensibilité politique déi Lénk) au cours de la séance publique du 11 juillet 2019 (annexe 2)).

Luxembourg, le 18 septembre 2019

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

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