Session ordinaire 2019-2020

TS/JCS P.V. FNP 04

Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 16 septembre 2020

Ordre du jour :

1. 7525 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 ; 2) de la loi du 15 décembre 2019 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 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;
6) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

   - Présentation du projet de loi
   - Examen de l'avis du Conseil d'État
   - Désignation d'un Rapporteur

2. 7644 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 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

   - Présentation du projet de loi

3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, Mme Chantal Gary, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Gilles Baum remplaçant M. Frank Colabianchi
Mme Djuna Bernard remplaçant M. Carlo Back
M. Georges Engel remplaçant M. Yves Cruchten

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique

M. Jean-Paul Marc, M. Bob Gengler, Mme Danielle Haustgen, du Ministère de la Fonction publique

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Carlo Back, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Georges Mischo, Mme Octavie Modert

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Gusty Graas, Président de la Commission

*

1. 7525 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 ; 2) de la loi du 15 décembre 2019 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 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;
6) de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Suite aux mots d'introduction de Monsieur le Président de la commission parlementaire, le Ministre de la Fonction publique procède à la présentation du projet de loi, pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire n°7525^{00}.

Le projet de loi a pour objectif d'éliminer quelques incohérences constatées dans le cadre de l'exécution de la loi du 15 décembre 2019 relative à la réforme du stage dans la Fonction publique.

Par ailleurs, il est profité de l'occasion pour rectifier un oubli constaté au niveau de la disposition légale relative à l'allocation de repas.

Article 1er

Points 1° et 3°, lettre a)
Les modifications apportées par les points 1° et 3°, lettre a), aux articles 4, paragraphe 1er, alinéa 6 (et non pas alinéa 1er, comme précisé dans le projet de loi) et 37, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires, ont pour objet de combler une lacune en supprimant les termes « sous-groupe policier » de sorte à garantir l'application des dispositions en question aux fonctionnaires relevant du groupe de traitement C2 des deux

sous-groupes de la rubrique « Armée, Police et Inspection générale de la Police », à savoir le sous-groupe policier et le sous-groupe militaire.

Le Conseil d'État constate dans son avis du 9 juin 2020 qu'au point 1°, il y a lieu de remplacer les termes « alinéa 1er » par les termes « alinéa 6 ».

La commission parlementaire (moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser (ADR)) propose d'ajouter un nouveau point 2 à l'article 1er du projet de loi libellé comme suit :

« **« 2° L'article 16, paragraphe 3, est modifié comme suit :**

a) **La lettre e) est complétée par la phrase suivante : « Toutefois, à défaut d'un candidat remplissant la condition d'être classé au grade faisant partie du niveau supérieur de son sous-groupe de traitement, le ministre du ressort sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut désigner un fonctionnaire classé à l'un des grades du niveau général pour occuper le poste à responsabilité particulière vacant. »**

b) **La lettre f) est complétée par la phrase suivante : « Toutefois, à défaut d'un candidat remplissant la condition d'être classé au grade faisant partie du niveau supérieur de son sous-groupe de traitement, le ministre du ressort sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut désigner un fonctionnaire classé au grade du niveau général pour occuper le poste à responsabilité particulière vacant. »**

c) **La lettre h) est complétée par la phrase suivante : « Toutefois, à défaut d'un candidat remplissant la condition d'être classé au grade faisant partie du niveau supérieur de son sous-groupe de traitement, le ministre du ressort sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut désigner un fonctionnaire classé à l'un des grades du niveau général pour occuper le poste à responsabilité particulière vacant. »** »

Suite à l'ajout d'un nouveau point 2°, les points 2° et 3° actuels sont à renuméroter et deviennent ainsi les nouveaux points 3° et 4°.

En effet, l'article 16 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat prévoit que la majoration d'échelon peut être attribuée aux agents classés au niveau supérieur ou, à défaut de candidats classés au niveau supérieur, à des agents classés au niveau général de leur sous-groupe de traitement.

Cependant, pour certaines des fonctions classées aux sous-groupes à attributions particulières, telles que prévues par le paragraphe 3 de cet article 16, la possibilité d'attribuer la majoration d'échelon à des agents classés au niveau général n'est pas prévue.

Dans la mesure où il n'existe pas de raison d'exclure certaines fonctions de cette possibilité de dérogation, le présent amendement prévoit de compléter les dispositions afférentes, à savoir les lettres e), f) et h) du paragraphe 3 de l'article 16 précité, par un texte équivalent à celui prévu pour les autres fonctions.

Plus particulièrement, sont visées par cette modification :

- les fonctions d'expert en radioprotection, d'ingénieur nucléaire, de juge auprès du Conseil arbitral des assurances sociales, de médecin vétérinaire et de pharmacien-inspecteur (lettre e) ;
- la fonction de médecin-dentiste (lettre f) ;
- la fonction de médecin (lettre h).

Ancien point 2° - nouveau point 3°

L'ancien point 2° vise à modifier l'article 19, paragraphe 3, alinéa 1er, de la loi précitée du 25 mars 2015 en adaptant le montant de l'allocation de repas. En effet, l'ancien montant de l'allocation de repas de 144 € est remplacé par celui de 204 € introduit par une loi du 5 mars 2019.

L'ancien point 2° n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État dans son avis du 9 juin 2020, ni de la part de la commission parlementaire.

Ancien point 3° - nouveau point 4°

La commission parlementaire (moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser) propose d'ajouter à l'article 1er du projet de loi un nouveau point 4° (ancien point 3°) et une nouvelle lettre a). Suite à cet ajout les lettres a) et b) actuelles deviennent ainsi les nouvelles lettres b) et c), de la teneur suivante :

« **a) A l'alinéa 3, les termes « exerçant la fonction d'artisan et » sont ajoutés entre les termes « particulières, » et « détenteurs ».** »

Dans le cadre de la réforme du stage, qui a été mise en œuvre par la loi du 15 décembre 2019, il a été omis de préciser que la présente disposition, à savoir l'attribution pendant le stage du cinquième échelon pour les détenteurs d'un brevet de maîtrise ou d'un CAP, s'applique uniquement à ceux des agents du groupe de traitement D1 qui exercent la fonction d'artisan.

Cet ajout est d'ailleurs en ligne avec l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 3, de la loi précitée du 25 mars 2015 qui prévoit que le traitement de début de carrière des fonctionnaires du sous-groupe à attributions particulières du groupe de traitement D1, qui sont nommés à la fonction d'artisan et qui sont détenteurs d'un brevet de maîtrise ou d'un CAP, est calculé à partir du quatrième échelon du grade de computation de la bonification d'ancienneté.

L'ancien point 3°, ancienne lettre b) (nouvelle lettre c)), a pour objet de compléter l'article 37, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 mars 2015, en prévoyant la fixation de l'indemnité de stage des fonctionnaires stagiaires du groupe de traitement B1 du sous-groupe policier, étant donné qu'une telle disposition faisait défaut jusqu'à présent.

Le point sous avis n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État dans son avis du 9 juin 2020, ni de la part de la commission parlementaire.

Article 2

L'article 2 vise à compléter l'article 27, paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 15 décembre 2019 par une disposition ayant trait à la date d'attribution de l'échelon attribué aux employés qui ont obtenu les deux tiers du total des points aux épreuves dans le cadre du cycle de formation et qui peuvent, en vertu de l'ancienne législation, bénéficier du quatrième échelon de début de carrière. Cette disposition était prévue par l'article 21, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, mais a été abrogée par la loi précitée du 15 décembre 2019. Cette loi a en effet supprimé le contrôle des connaissances et le rapport d'aptitude professionnelle qui sanctionnaient le cycle de formation de début de carrière des employés et, par voie de conséquence, la disposition en question.

Le Conseil d'État estime dans son avis du 9 juin 2020 : « vu que toute référence à des textes abrogés est à omettre, il y a lieu de supprimer la référence à l'article abrogé et de reformuler la disposition en cause en reprenant le cas de figure visé par la disposition à laquelle il est fait référence dans le texte même de l'article sous revue ».

Afin de tenir compte de cette remarque du Conseil d'État, la commission parlementaire (moins l'abstention de Monsieur Fernand Kartheiser) propose de reformuler le texte de l'article 2 du projet de loi de la manière suivante : la partie de phrase « tel que visé par l'article 21, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat » sera remplacée par « alloué à l'employé qui avait obtenu les deux tiers du total des points fixé pour les épreuves du cycle de formation de début de carrière ».

L'article 2 sera dès lors modifié par voie d'amendement comme suit :

« **Art. 2.** A l'article 27, paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 2019 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 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;
6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

il est ajouté une deuxième phrase ayant la teneur suivante :

« Il en est de même de la date d'attribution de l'échelon supplémentaire ~~**tel que visé par l'article 21, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.**~~ **alloué à l'employé qui avait obtenu les deux tiers du total des points fixé pour les épreuves du cycle de formation de début de carrière.** » »

Article 3

Cet article n'appelle pas d'observation, ni de la part du Conseil d'État dans son avis du 9 juin 2020, ni de la part de la commission parlementaire.

D'une manière générale, le Président de la commission parlementaire souhaite savoir comment les incohérences que le présent projet de loi a pour objectif d'éliminer ont pu être détectées. Il est précisé que quelques incohérences ont été constatées dans le cadre de l'exécution de la loi du 15 décembre 2019 relative à la réforme du stage dans la Fonction publique. D'autres incohérences ont été détectées suite à l'application de la loi dans des cas précis, respectivement par des agents de l'État travaillant sur des dossiers concrets concernés par la loi du 15 décembre 2019.

Il est décidé qu'un projet de lettre d'amendement est à envoyer au Conseil d'État dans les meilleurs délais.

Finalement, le Président de la Commission, Monsieur Gusty Graas (DP), est désigné Rapporteur du projet de loi.

2. 7644 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 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

Le projet de loi ayant été déposé le 29 juillet 2020, la commission parlementaire est en attente de l'avis du Conseil d'État.

Monsieur le Ministre propose de procéder d'ores et déjà à une présentation du projet de loi, pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer au document parlementaire n°7644^{00}.

Le présent projet de loi a pour objectif d'apporter des aménagements aux dispositions relatives à la durée de travail et à l'aménagement du temps de travail prévues aux articles 18 et suivants de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de modifier certaines dispositions concernant la prime d'astreinte prévue par l'article 22 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.

La loi du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique a inscrit dans le statut général des fonctionnaires de l'État les règles relatives à la durée de travail ayant figuré auparavant dans un règlement grand-ducal du 12 novembre 2011. Suite à cela,

ces règles sont devenues beaucoup plus visibles pour les administrations et les agents de l'État et malgré le fait que les principes généraux relatifs à la durée de travail sont restés largement similaires à ceux contenus dans l'ancien règlement grand-ducal, cette visibilité a généré une remise en question de certains modes d'organisation du travail bien ancrés depuis des décennies et qui s'avèrent non conformes au cadre légal très strict.

Force est de constater que l'actuelle législation sur l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique, notamment pour ce qui est de la durée maximale de 10 heures par jour et de 48 heures par semaine, crée des difficultés d'application auprès des entités qui font du travail posté ou assurent des missions à caractère imprévisible. Tel est le cas par exemple auprès de la Police, de l'Armée, de l'Administration des Ponts et Chaussées ou du CGDIS.

La Confédération générale de la Fonction publique (CGFP) et le Ministre de la Fonction publique ont fait ensemble le constat d'un besoin d'agir dans le domaine de l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique.

La réforme repose d'ailleurs essentiellement sur un accord concerté entre la CGFP et le Ministre de la Fonction publique conclu en date du 21 janvier 2020 qui a défini de façon précise les points essentiels de la réforme relative à l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique.

La réforme des articles 18 et suivants de la loi précitée du 16 avril 1979 a pour objectif de permettre les ouvertures prévues par la directive européenne 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail lorsque les missions assurées par les administrations rendent possibles l'application de dérogations aux principes de la durée de travail.

En effet, la directive précitée permet une plus grande souplesse de l'aménagement du temps de travail grâce à des dérogations bien encadrées aux grands principes régissant la durée de travail. Il convient d'adapter les dispositions du statut général des fonctionnaires de l'État afin que les administrations étatiques, avec la très grande variété de tâches qu'elles doivent assurer, puissent aménager leur mode de travail selon leurs besoins et nécessités et ce dans les limites du cadre posé par la directive précitée.

Le projet de loi inclut également certaines adaptations concernant la prime d'astreinte prévues par un accord conclu le 17 juin 2019 entre les ministres de la Fonction publique et de la Sécurité intérieure avec la CGFP, le Syndicat national de la Police grand-ducale, l'Association du cadre supérieur de la Police et le Syndicat du personnel civil de la Police grand-ducale.

Pour ce qui est de l'objectif de permettre les ouvertures prévues par la directive européenne 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail lorsque les missions assurées par les administrations rendent possibles l'application de dérogations aux principes de la durée de travail, Monsieur Gilles Roth (CSV) estime qu'il y a lieu de tenir compte de la spécificité du fonctionnement des services publics nationaux. Il estime que les dispositions du projet de loi pourront mener à toute une série de discussions au sein des administrations et notamment à certaines discrépances entre les différentes carrières. Il cite dans ce contexte à titre d'exemple les heures supplémentaires à prester dans le cadre d'une situation exceptionnelle telle une crise sanitaire.

Il invoque ensuite les missions diplomatiques ou encore la problématique de la comptabilisation du temps de travail dans le cadre de déplacements à l'étranger pour des réunions de travail, où la mise en application des dispositions concernant les heures supplémentaires sera également difficile. L'orateur estime que la réglementation actuelle a donné satisfaction jusqu'à présent.

Monsieur le Ministre ne conteste pas que la réglementation actuellement en place a donné satisfaction jusqu'à présent. Il tient toutefois à souligner que certaines pratiques actuelles ne sont pas conformes au droit du travail (notamment pour ce qui est de la sécurité et santé des travailleurs).

Monsieur Fernand Kartheiser appuie les déclarations de Monsieur Gilles Roth et cite dans ce contexte l'exemple des heures supplémentaires prestées dans le cadre de la Présidence du Conseil de l'Union européenne par le Luxembourg. Il salue néanmoins les nouvelles dispositions devant être introduites par le présent projet de loi. L'orateur aimerait ensuite connaître les incidences de la présente réglementation sur le recrutement pour les besoins de la police et du ministère de la Sécurité intérieure, sachant que la police grand-ducale a lancé une campagne de recrutement de nouveaux agents pendant l'année en cours.

Monsieur le Ministre informe que la présente réforme ne conduira pas automatiquement à une hausse des recrutements, mais qu'elle impliquera également une réorganisation de certains domaines, services et tâches.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

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