



Commission de la Fonction publique

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 06 octobre 2022

Ordre du jour :

1. 7644 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 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

 - Explications de Monsieur le Ministre de la Fonction publique

 (suite à la demande du groupe parlementaire CSV du 24 août 2022)
2. **Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique :**

 8040 Projet de loi sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'Etat et 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 modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat ; 3. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

 - Désignation d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 8071 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)
 - Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf

 - Élaboration d'une prise de position
4. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2022
5. Divers

Présents : Mme Diane Adehm, M. Dan Biancalana, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Fred Keup, M. Claude Lamberty, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Fonction publique

Mme Diane Adehm, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Claude Lamberty, Mme Lydia Mutsch, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

M. Jean-Paul Schaaf, Rapporteur du débat d'orientation

Mme Jessie Thill remplaçant Mme Semiray Ahmedova
M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen

M. Marc Hansen, Ministre de la Fonction publique

M. Bob Gengler, M. Marc Lemal, Mme Danielle Haustgen, du Ministère de la Fonction publique

M. Romain Schlim, Mme Mireille Warnier, Mme Joëlle Hannen, Mme Sophie Schiltz, du Ministère de la Fonction publique, Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO)

Mme Tania Sonnetti, Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Chantal Gary, M. Aly Kaes, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de la Fonction publique

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. François Benoy, M. Marc Goergen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Georges Mischo, membres de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

*

1. 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

Monsieur le Président de la commission rappelle que le groupe politique « CSV » a introduit en date du 24 août 2022 une demande de convocation d'une réunion jointe de la Commission de la Fonction publique et de la Commission de la Sécurité intérieure, au sujet du projet de loi n°7644 *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.

L'un des deux orateurs, M. Léon Gloden (CSV) explique que la demande comporte deux volets, à savoir :

- (1) la transposition de l'accord entre la CGFP et Monsieur le Ministre de la Fonction publique du 21 janvier 2020 concernant l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique ; ainsi que
- (2) la transposition de l'accord conclu entre les ministres de la Fonction publique et de la Sécurité intérieure avec la CGFP, le SNPGL, l'ACSP et le SPCP.

En effet, pour ce qui est du premier volet, partant du constat 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 (p. ex. au sein de la Police, de l'Armée, du CGDIS et de l'Administration des Ponts et Chaussées), Monsieur le Ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la Fonction publique (ci-après « CGFP ») se sont mis d'accord sur une plus grande souplesse en matière d'aménagement du temps de travail en ligne avec les prescriptions de la directive 2003/88/CE. L'orateur souhaite connaître l'état d'avancement du dossier.

Pour ce qui est du deuxième volet, cet accord date du 17 juin 2019 et les agents de police attendent depuis la revalorisation de leur prime d'astreinte.

Alors que l'avis du Conseil d'État date du 26 octobre 2021, l'orateur de la demande a du mal à comprendre que l'instruction parlementaire n'ait pas encore avancé.

À titre liminaire Monsieur le Ministre de la Fonction publique retrace l'historique du projet de loi. En effet, la loi du 1^{er} 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. Par la suite, ces règles sont devenues beaucoup plus visibles pour les administrations et les agents de l'État ; cette visibilité a en outre 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.

Il s'est avéré 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 de certaines entités, notamment ceux 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 CGFP ainsi que le Ministre de la Fonction publique ont constaté un besoin d'agir dans le domaine de l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique.

En mars et avril 2019, le Ministre de la Fonction publique a commencé des pourparlers avec la CGFP concernant l'aménagement du temps de travail. Un premier texte, suite à une concertation avec la CGFP, est né en juin 2019, mais ce projet a été retiré de l'ordre du jour du Conseil de Gouvernement en raison de différends au sein de la CGFP.

Un nouvel accord a ensuite été conclu le 17 juin 2019 relatif à la compensation de certaines contraintes liées à l'aménagement du temps de travail (notamment augmenter les valeurs horaires de la prime d'astreinte pour les fonctionnaires dont le service comporte du travail presté pendant la nuit et les samedis, dimanches ou jours fériés légaux) 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.

Un accord relatif à l'aménagement du temps de travail dans la Fonction publique a été conclu entre le ministre de la Fonction publique et la Confédération générale de la Fonction publique le 21 janvier 2020.

Il a été retenu dans l'accord que la réforme se déroulera en concertation avec la CGFP ; que le texte transpose fidèlement les accords précités dans la législation nationale ; que le texte de la réforme sera soumis pour relecture à la CGFP et que le texte définitif devra recevoir l'aval de la CGFP.

Le texte du projet de loi a été déposé le 31 juillet 2020. Le Conseil d'État a émis son avis le 26 octobre 2021 contenant deux oppositions formelles majeures, notamment en raison du fait qu'il ne peut être recouru au procédé des habilitations législatives que dans des matières autres que celles réservées à la loi.

Suite à une analyse de l'avis du Conseil d'État, le Ministère de la Fonction publique estime, afin de permettre au Conseil d'État de lever ses oppositions formelles, qu'il faudra déroger à l'accord conclu avec la CGFP ; accord qui prévoit notamment la possibilité de déroger à certaines dispositions par voie de règlement grand-ducal. Le texte a été reformulé dans ce sens et est parvenu à la CGFP le 7 mars 2022, avec prière d'y répondre pour le 19 avril 2022 au plus tard. Le président de la CGFP a informé le ministre de la Fonction publique fin avril 2022 que la prise de position de la CGFP n'a pas encore pu être finalisée. Le 18 juillet 2022 un avis de la CGFP, comportant 12 pages, est finalement parvenu au Ministre de la Fonction publique, dans lequel certaines questions concernant la nouvelle proposition de texte ont été soulevées. Le 13 septembre 2022 une réunion a eu lieu entre des représentants du Ministère de la Fonction publique et des représentants de la Police et de la CGFP afin de donner de plus amples explications aux questions soulevées. Un nouveau texte est en train d'être finalisé qui nécessitera de nouveau l'accord de la CGFP et qui prendra la forme d'amendements gouvernementaux en accord avec la CGFP.

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

M. Léon Gloden (CSV) estime qu'il résulte des propos de Monsieur le Ministre que les oppositions formelles de la Haute Corporation reposent essentiellement

sur des questions d'ordre formel. Par conséquent, il se demande si de nouvelles questions sur le fond sont apparues lors des discussions avec la CGFP, vu les nouvelles complications relatées de trouver un accord. Monsieur le Ministre souligne qu'il ne s'agit pas de nouvelles questions sur le fond, mais qu'un accord définitif de la CGFP est souhaité voire requis et que de nouvelles négociations sont dès lors nécessaires.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng), tout en estimant que le texte présente une certaine urgence, souhaite savoir si le secteur est au courant où la balle se trouve actuellement. Monsieur le Ministre explique que la CGFP constitue la seule organisation syndicale représentative des agents de l'Etat sur le plan national, raison pour laquelle un accord définitif de sa part est primordial.

2. **Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique :**

8040 **Projet de loi sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'Etat et 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 modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat ; 3. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 4. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

Monsieur Gusty Graas (DP) est désigné rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Ministre procède à une présentation du projet de loi pour le détail de laquelle il y a lieu de se référer à l'exposé des motifs du projet de loi déposé.

Dans le cadre de l'accord salarial du 5 décembre 2016, signé entre le Gouvernement et la CGFP, les deux parties ont convenu de réaliser une étude visant à harmoniser le déroulement des carrières relevant des catégories de traitement C et D.

Il existe en effet actuellement 27 carrières inférieures dans la Fonction publique de l'État (15 pour les fonctionnaires et 12 pour les employés).

Les futures catégories de traitement et d'indemnité C seront composées de respectivement deux groupes de traitement et de deux groupes d'indemnité C1 et C2 et remplaceront les catégories de traitement et d'indemnité C et D actuelles.

Cette harmonisation aura notamment pour effet de supprimer les barrières auxquelles sont actuellement confrontés les fonctionnaires de certains groupes de traitement au niveau des possibilités de changer d'administration.

Les niveaux d'études exigés pour accéder aux groupes de traitement ou d'indemnité seront fixés comme suit :

- C1 : au moins cinq années d'études secondaires ou équivalentes
- C2 : sans condition d'études

En ce qui concerne le classement des fonctionnaires et employés en activité de service au moment de l'entrée en vigueur de la future loi, il est indispensable de prévoir un certain nombre de mesures transitoires garantissant aux agents concernés une transition sans faille de leur évolution de carrière dans la nouvelle structure des grades et échelons.

Pour les quelques cas où la présente harmonisation risquerait d'engendrer au final un désavantage par rapport aux perspectives actuelles des agents, des dispositions transitoires sont prévues afin de garantir qu'ils ne seront pas lésés au niveau de la rémunération actuelle tout comme dans la perspective de carrière.

La prise d'effet de la future loi se fera rétroactivement au 1^{er} juillet 2022 conformément à l'accord salarial du 4 mars 2021 susmentionné.

Pour l'instant on est encore en attente des avis de la Haute Corporation ainsi que de la Chambre des fonctionnaires.

3. 8071 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)

Par courrier du 14 septembre 2022 relatif au débat d'orientation sur le rapport d'activité annuel de l'Ombudsman (2021), la Commission de la Fonction publique a été invitée à communiquer sa prise de position concernant ledit rapport d'activité.

Les membres de la Commission de la Fonction publique procèdent à l'examen du rapport d'activité susmentionné pour le volet concernant la Fonction publique.

En effet, le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021) fait état de plusieurs doléances, d'une part, relatives à un refus de prise de position du Ministre de la Fonction Publique en matière de lenteur dans le traitement d'une demande d'un agent et, d'autre part, en raison d'un refus de prise de position du Ministre de la Fonction Publique en matière d'assistance judiciaire assurée par l'État. Pour ce qui est du premier cas de figure, la requérante s'est adressée au Médiateur car ni le Ministère de l'Éducation nationale (MEN), ni le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État (CGPO) n'auraient répondu à la réclamation de la requérante, mais auraient renvoyé la balle l'un vers l'autre. Au vu du temps déjà écoulé, le Médiateur est intervenu, nonobstant l'article 3, paragraphe 4 de la loi modifiée du 22 août 2003¹ et la réclamation a été traitée comme une simple lenteur. Le Ministre a rappelé au Médiateur que le dossier de la réclamante porte sur une question de rémunération, relevant d'une relation de travail entre elle et l'État en sa qualité d'employeur et que la réclamation de l'intéressée introduite auprès du Médiateur est par conséquent irrecevable en application de l'article 3, paragraphe 4 de la loi précitée.

Le Médiateur souligne qu'il n'entend nullement s'immiscer dans la relation de travail que le Ministère de la Fonction publique ou le Ministère de l'Éducation Nationale a avec la réclamante, mais étant régulièrement confronté à des réclamations en lenteur de traitement de dossiers dans le domaine de l'éducation nationale, le Médiateur demande à ce que les réponses parviennent

¹ « les différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations visées à l'article premier et leurs fonctionnaires ou autres agents ne peuvent faire l'objet d'une saisine du médiateur »

de manière plus claire et circonstanciée et de sensibiliser les services respectifs à promouvoir de manière générale une culture de service public et d'améliorer ledit service tout en respectant un délai de réponse raisonnable.

Il est rappelé en commission qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 4 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur, les différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations visées à l'article premier et leurs fonctionnaires ou autres agents ne peuvent faire l'objet d'une saisine du médiateur.

En général, la saisine du Médiateur est subordonnée à la condition que le réclamant se soit adressé auparavant à l'administration et qu'un refus lui ait été opposé. Cette précaution permet de limiter le risque de saisines inutiles. Le principe en vertu duquel le Médiateur peut recevoir les réclamations des usagers relatives au fonctionnement de l'administration connaît deux exceptions. En effet, les différends entre l'administration et ses agents en tant que tels ne peuvent faire l'objet d'une saisine du Médiateur. Cette disposition vise à exclure toute immixtion du Médiateur dans l'exercice des pouvoirs hiérarchique et disciplinaire dans l'administration. Les procédures existantes offrent les garanties nécessaires aux agents concernés. Par ailleurs, le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision passée en force de chose jugée.

Monsieur le Rapporteur attire encore l'attention de Monsieur le Ministre sur la phrase suivante : « Il faut constater que le Médiateur est régulièrement saisi par des réclamations où des remplaçant(e)s dans l'éducation nationale sont confronté(e)s à une lenteur dans le traitement de leurs dossiers. Ils/elles se sentent souvent démun(e)s et perdu(e)s entre les deux ministères et ne trouvent pas de point de contact. Avec ce sentiment d'impuissance, les personnes concernées s'adressent alors au Médiateur afin de trouver une solution. » Monsieur le Rapporteur conclut de ce propos qu'il semble y avoir un problème structurel et souhaite savoir s'il existe un interlocuteur privilégié.

Monsieur le Ministre explique qu'il doit y avoir un réclamant pour que le Médiateur puisse intervenir en tant qu'interlocuteur ; ce qui n'est pas le cas en l'espèce. L'orateur souligne que les réclamations ne doivent pas porter sur le fonctionnement de l'administration en général. Quant au fond, Monsieur le Ministre réplique que ceci relève de la compétence du Ministre ayant l'Éducation Nationale dans ses attributions.

Une prise de position de Monsieur le Ministre de la Fonction publique – en cours d'élaboration - sera transmise à l'Ombudsman à des fins de publication sur le site internet de l'Ombudsman.

Concernant le deuxième cas de figure, il s'agit d'un administré qui avait demandé au Ministre de la Fonction publique à pouvoir bénéficier d'une assistance juridique prise en charge par l'État, tel que ceci est prévu par l'article 32, paragraphe 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. Le Ministre compétent, bien qu'il ait donné son accord de principe, a toutefois refusé une prise en charge immédiate des frais et honoraires d'avocat que l'intéressé avait déjà déboursés pour défendre sa cause. On lui aurait expliqué que la procédure serait ainsi et que ce ne serait

qu'en cas d'acquiescement par la juridiction qui sera amenée à statuer qu'il se verrait rembourser les frais en question.

Le Médiateur a souhaité connaître les directives appliquées par le Ministère de la Fonction publique en la matière et, dans l'hypothèse où il avait été décidé que les frais et émoluments d'avocat ne seraient effectivement plus avancés mais uniquement remboursés en cas d'acquiescement de l'intéressé, de lui faire parvenir une copie de la note qui détermine les modalités d'application de l'article 32, paragraphe 4 de la loi modifiée de 1979. Le Ministre de la Fonction publique n'a pas pris position quant aux questions soulevées par le Médiateur, mais a soulevé que les doléances du réclamant relevaient de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et que, par conséquent, il s'agirait d'un litige concernant la relation de travail qui liait le réclamant et l'État en sa qualité d'employeur, et qu'en tant que tel, ceci échapperait à la compétence du Médiateur, conformément à l'article 3 de la loi du 22 août 2003 instituant un Médiateur.

Le Médiateur a insisté, nonobstant ces explications, pour que les informations requises lui soient transmises.

Le Ministre de la Fonction publique a répondu, cette fois en invoquant l'article 3, paragraphe 5 de la loi organique du Médiateur pour justifier son silence par rapport aux questions qui lui avaient été posées.² A cette occasion, le Ministre a indiqué au Médiateur que son service juridique restait à sa disposition pour tout renseignement supplémentaire.

Dans sa réponse le Médiateur a attiré l'attention du Ministre compétent sur le fait que l'article qu'il avait cité pour justifier son inaction se rapporte exclusivement aux réclamations qui sont adressées au Médiateur, alors qu'il lui appartient de juger si un différend qui lui est soumis tombe ou non dans son champ de compétence. Depuis lors, le Médiateur n'est pas revenu à la proposition du Ministre de contacter son service juridique.

Il est rappelé en commission qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 4 de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur, les différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations visées à l'article premier et leurs fonctionnaires ou autres agents ne peuvent faire l'objet d'une saisine du médiateur. En outre, il est rappelé qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 5 de la loi précitée, en matière de saisine du Médiateur, la réclamation doit porter sur une affaire concrète concernant l'auteur de la réclamation. Les réclamations ne doivent pas porter sur le fonctionnement de l'administration en général.

Monsieur Yves Cruchten (« LSAP ») souhaite savoir si l'on se trouve dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit en l'occurrence d'une assistance juridique ayant trait à un dossier individuel, raison pour laquelle le Médiateur n'est pas habilité à intervenir.

La Commission de la Fonction publique se montre satisfaite des explications reçues de la part du Ministre.

² « La réclamation doit porter sur une affaire concrète concernant l'auteur de la réclamation. Les réclamations ne doivent pas porter sur le fonctionnement de l'administration en général ».

4. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2022

Le projet de procès-verbal est approuvé à l'unanimité des membres présents.

5. Divers

Monsieur le Ministre informe la commission que l'étude concernant les accessoires de la rémunération dans la Fonction publique de l'État (sur base d'un accord salarial en 2011) sera prochainement finalisée, de sorte qu'elle pourra être présentée aux partenaires sociaux ainsi qu'en commission dans les meilleurs délais. Il existe environ 300 primes auprès de l'État.

Dans le cadre des mesures d'économies d'énergie, Monsieur Marc Goergen (Piraten) souhaite savoir s'il est envisagé d'augmenter le nombre de jours de télétravail par semaine dans la Fonction publique.

Monsieur le Ministre explique que les mesures sont en train d'être transposées par les différentes administrations. Le télétravail est jusqu'ici encadré exclusivement par l'article 19*bis* du statut général des fonctionnaires de l'État qui prévoit que « le fonctionnaire peut être autorisé par le chef d'administration à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information. Le chef d'administration détermine les modalités d'exercice du télétravail. » Un accord entre le Ministre de la Fonction publique et la CGFP sur le fonctionnement et l'organisation futurs du télétravail dans la Fonction publique, sur base d'un projet de règlement grand-ducal qui définira un cadre approprié de cette forme de travail, est en cours d'élaboration.

Monsieur le Ministre s'interroge néanmoins si le télétravail constitue une mesure efficace permettant d'économiser réellement de l'énergie.

Procès-verbal approuvé et certifié exact