

N° 8377²

CHAMBRE DES DEPUTES

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 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat;**
 - 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat;**
 - 4° 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;**
 - 5° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale;**
 - 6° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police; et**
 - 7° de la loi modifiée du 1er août 2018 portant fixation des conditions et modalités d'un compte épargne-temps dans la Fonction publique,**
- en vue de la mise en oeuvre des points 5 et 10 de l'accord salarial dans la Fonction publique du 9 décembre 2022**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(18.6.2024)

Par dépêche du 25 avril 2024, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet vise à mettre en œuvre dans la fonction publique étatique les mesures prévues par les points 5 et 10 de l'accord salarial conclu le 9 décembre 2022 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP). Plus précisément, il prévoit, d'une part, de prolonger de cinq années la durée d'application du mécanisme temporaire de changement de groupe de traitement ou d'indemnité communément appelé « *voie expresse* » et, d'autre part, d'abolir le système d'appréciation des performances professionnelles (sauf pour les fonctionnaires stagiaires et les employés en période d'initiation).

Le texte appelle les observations qui suivent de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

La Chambre approuve que le système d'appréciation soit enfin aboli. Un tel système n'a pas sa place dans la fonction publique et il n'aurait jamais dû être introduit (entre autres en raison du risque d'une appréciation subjective, du fait que le système n'a apporté aucun avantage pour le développement des carrières des agents, du fait que sa mise en œuvre prend énormément de temps, etc.).

Même si l'accord salarial du 9 décembre 2022 prévoit le maintien de certains éléments faisant partie du système d'appréciation ou étroitement liés à celui-ci, tels la gestion par objectifs et les entretiens individuels, la Chambre ne peut s'empêcher de rappeler sa réticence face à tous ces dispositifs relatifs au développement professionnel des agents publics qui ont été mis en place en 2015. Il n'est pas sans raison que ces dispositifs ont fait l'objet de sérieuses critiques depuis leur conception et qu'ils le font encore toujours, des années après leur introduction. La mise en œuvre de mesures obligatoires comme les fameux « *Mitarbeitergespräche* » par exemple prend énormément de temps aux administrations et services et à leurs chefs, temps qui pourrait être utilisé plus rationnellement dans l'intérêt de la fonction publique et de ses agents.

Concernant le système d'appréciation, un tel peut à la limite faire du sens dans le cadre des périodes de stage et d'initiation des agents publics. Comme il a été retenu dans l'accord salarial du 9 décembre 2022, le système sera effectivement maintenu pour les fonctionnaires stagiaires et pour les employés en période d'initiation. La Chambre en prend note.

Par ailleurs, la procédure d'amélioration des performances professionnelles et la procédure d'insuffisance professionnelle – qui ont toutes les deux été introduites en 2015 avec le système d'appréciation et qui en font partie intégrante – seront maintenues pour tous les agents publics. Le point 10 de l'accord salarial mentionne toutefois l'abolition du système d'appréciation tout court, sans évoquer le maintien des deux procédures susmentionnées. Cela dit, il revient à la Chambre que, lors des discussions menées dans le cadre de l'élaboration de l'accord salarial, la nécessité de maintenir les deux procédures a été abordée. Elle comprend que les procédures sont notamment indispensables pour donner la possibilité à l'État, en sa qualité d'employeur, de pouvoir à tout moment mettre fin à la relation de travail qu'il a avec un agent public en cas d'insuffisance professionnelle manifeste de celui-ci.

Les deux procédures étant maintenues, la Chambre rappelle que les dispositions afférentes, et surtout celles concernant la procédure d'amélioration des performances professionnelles, manquent toujours de précision, et ce depuis 2015. Elle l'avait déjà signalé dans son avis n° A-2490 du 18 juin 2013 sur, entre autres, le projet de loi n° 6457 relatif à la réforme statutaire dans la fonction publique.

Ainsi, la procédure d'amélioration des performances professionnelles peut être déclenchée par le chef d'administration à tout moment de la carrière de chaque agent public relevant de son administration. Dans le cadre de cette procédure, le chef d'administration procède seul (sans impliquer par exemple le supérieur hiérarchique direct de l'agent concerné) à l'examen des performances professionnelles et il décide si celles-ci sont « *suffisantes* » ou « *insuffisantes* » (termes qui ne sont pas définis). Dans le dernier cas, il met en place un programme d'appui et il décide de la durée d'application de celui-ci. Par la suite, il établit un rapport et décide le cas échéant, encore une fois tout seul, de déclencher la procédure d'insuffisance professionnelle.

La loi, et plus précisément l'article 4ter du statut général, comporte très peu de détails sur les règles à respecter lors la procédure d'amélioration et sur les critères à prendre en compte par le chef d'administration pour le guider dans ses décisions à prendre concernant l'examen des performances professionnelles.

La Chambre regrette que le projet de loi sous avis n'apporte pas plus de précisions à la procédure d'amélioration des performances professionnelles. Or, à défaut de précisions suffisantes, la procédure peut varier d'une administration à l'autre et elle risque de mener à des abus et à l'adoption de décisions arbitraires au détriment des agents. Du moins, la procédure administrative non contentieuse doit être appliquée et respectée dans tous les cas.

La Chambre souligne en outre que les entretiens individuels, qui risquent d'avoir désormais plus de poids du fait de la nouvelle formulation du statut général, ne doivent pas remplacer le système d'appréciation et qu'ils ne doivent pas être utilisés systématiquement comme des appréciations cachées.

Finalement, la Chambre relève que le projet de loi sous examen vise seulement le secteur étatique. Dans un souci d'égalité de traitement, les mesures y prévues doivent cependant aussi être mises en

œuvre dans le secteur communal et auprès de tous les établissements publics, ceci concomitamment avec leur application auprès de l'État.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad article 1^{er}, point 2^o

L'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi vise à adapter l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4 (et non pas l'alinéa 3, qui est erronément visé par le texte) du statut général – traitant des cas de refus d'admission de candidats au service de l'État – afin de tenir compte de l'abolition du système d'appréciation des performances professionnelles.

La Chambre fait remarquer que ledit article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du statut général suscite de nombreuses questions depuis la modification y apportée par la loi du 15 décembre 2019 (Mémorial A n° 899 du 28 décembre 2019). Elle est régulièrement contactée par ses ressortissants à ce sujet. En effet, il n'est pas clair si la partie de cette disposition qui prévoit que l'admission au service de l'État est refusée aux candidats « *qui ont obtenu pour la seconde fois un niveau de performance 1* » est seulement applicable aux stagiaires ou si elle l'est également aux agents nommés définitivement.

Avant la modification du 15 décembre 2019, la disposition en question était claire, en prévoyant que l'admission au service de l'État était refusée « *aux candidats dont le stage a été résilié pour la seconde fois* » (même si cette formulation posait problème concernant la résiliation du stage pour motifs graves).

La disposition applicable depuis la modification introduite par la loi du 15 décembre 2019 est problématique dans la mesure où l'attribution d'un niveau de performance 1 ne mène pas nécessairement à la révocation de l'agent concerné.

Prenons deux exemples:

- Un fonctionnaire obtient un niveau de performance 1 dans le cadre de son appréciation, ce qui entraîne le déclenchement de la procédure d'amélioration des performances professionnelles. À la fin du programme d'appui et suite au rapport d'amélioration des performances professionnelles, le fonctionnaire obtient encore une fois un niveau de performance 1, ce qui entraîne le déclenchement de la procédure d'insuffisance professionnelle. Le fonctionnaire décide alors de quitter volontairement ses fonctions avant la poursuite de la procédure d'insuffisance professionnelle. En application de l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du statut général, ce fonctionnaire ne peut plus jamais entrer au service de l'État puisqu'il a obtenu à deux reprises un niveau de performance 1.
- Un fonctionnaire obtient un niveau de performance 1 dans le cadre d'une première appréciation, ce qui entraîne le déclenchement de la procédure d'amélioration des performances professionnelles ainsi que de la procédure d'insuffisance professionnelle. Lors de cette dernière procédure, la commission prévue à l'article 42 du statut général décide de classer le dossier sans conséquences pour le fonctionnaire. Dans le cadre de la deuxième appréciation du fonctionnaire au cours de sa carrière, celui-ci obtient de nouveau un niveau de performance 1 et les procédures d'amélioration et d'insuffisance sont encore une fois déclenchées. La commission décide alors la réaffectation du fonctionnaire, qui à son nouveau poste fait un bon travail et n'obtient plus de mauvaise appréciation. Quelques années plus tard, le fonctionnaire décide de démissionner de ses fonctions auprès de l'État. En application de l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du statut général, ce fonctionnaire ne peut plus jamais entrer au service de l'État puisqu'il a obtenu à deux reprises un niveau de performance 1 au cours de sa carrière précédente.

À la lecture du commentaire des articles du projet de loi n° 7418, qui est devenu par la suite la loi précitée du 15 décembre 2019, il semble que la disposition en question vise uniquement les fonctionnaires stagiaires et plus précisément ceux dont le stage a été résilié pour la seconde fois en raison de l'obtention d'un niveau de performance 1. L'objectif de la modification prévue par ledit projet de loi était en effet de clarifier la loi dans le sens de ne plus donner une deuxième chance à un stagiaire dont le stage a été résilié pour motifs graves.

Toutefois, la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du statut général, tel qu'il est en vigueur, mentionne le refus d'admission au service de l'État pour tous les « *candidats* » ayant auparavant obtenu à deux reprises un niveau de performance 1 pendant une carrière précédente auprès de l'État, indépendamment des conséquences attachées à ce résultat, et donc peu importe s'ils ont été

révoqués auprès de l'État où s'ils ont décidé à un moment donné de quitter volontairement leurs fonctions auprès de l'État au cours de leur carrière professionnelle.

La Chambre doute qu'il ait été la volonté du législateur de restreindre l'accès au service de l'État à des personnes ayant auparavant donné leur démission auprès de celui-ci. Dans un souci de sécurité juridique, il faut impérativement clarifier la disposition en question afin de la rendre conforme à l'objectif poursuivi par la loi du 15 décembre 2019, tel qu'énoncé dans le document parlementaire n° 7418.

Le projet de loi sous avis ne comporte malheureusement aucune précision à ce sujet. Il se limite à remplacer les termes « *un niveau de performance 1* » par ceux de « *une appréciation professionnelle insuffisante* » à la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, du statut général. Étant donné que, au vu des considérations qui précèdent, cette disposition est censée viser uniquement les stagiaires (et les employés en période d'initiation), la référence à l'« *appréciation professionnelle* » est correcte à cet endroit.

Ad article 1^{er}, point 3°

Aux lettres a) et b) de la disposition sous rubrique, il faudra écrire respectivement « *À l'alinéa 6* » et « *À l'alinéa 7* » au lieu de « *À l'alinéa 5* » et « *À l'alinéa 6* ».

Ad article 1^{er}, point 4°

Le nouveau texte qui est introduit à l'article 4bis du statut général par le projet sous avis maintient le système d'appréciation des performances professionnelles pour le fonctionnaire stagiaire et pour l'employé en période d'initiation, tout en y apportant certaines modifications.

Parmi ces modifications figure la suppression des quatre niveaux de performance actuellement prévus par la loi et le remplacement de ceux-ci par deux niveaux d'appréciation (« *suffisant* » et « *insuffisant* »).

Si la Chambre peut a priori marquer son accord avec la suppression des niveaux de performance, puisque les effets légaux attachés à ces niveaux ne s'appliquent pas au stagiaire, elle estime néanmoins que le système applicable jusqu'à maintenant, avec quatre niveaux de performance, présente l'avantage de permettre au supérieur hiérarchique d'évaluer le stagiaire de manière plus concrète et de lui donner une chance supplémentaire. En effet, si le stagiaire ne remplit pas son travail de façon correcte, il peut obtenir à l'heure actuelle par exemple le niveau 2 « *répond à une large partie des attentes* » au moment de la première appréciation et il peut alors encore s'améliorer par la suite, jusqu'à la prochaine appréciation, avec le soutien de son supérieur hiérarchique. Avec le texte projeté, le stagiaire qui n'effectue pas son travail correctement doit nécessairement obtenir une évaluation « *insuffisante* » lors de la première appréciation, ce qui entraîne la résiliation immédiate du stage.

Pour ce qui est de la résiliation du stage pour ce motif, la Chambre regrette que le stagiaire n'ait pas de moyen de se défendre (les voies de recours de droit commun mises à part). La résiliation du stage par l'État peut avoir un impact négatif sur la future carrière professionnelle de l'agent concerné. Il serait dès lors justifié de donner à ce dernier la possibilité de s'expliquer et de faire réexaminer l'appréciation « *insuffisante* » qu'il a obtenue par un organe collégial indépendant, lequel comprend un représentant du personnel, comme par exemple la commission prévue à l'article 42 du statut général.

La Chambre demande de compléter le statut général par un tel moyen de défense pour le stagiaire.

Ad article 1^{er}, point 5°

À l'article 4ter du statut général, tel qu'il est modifié par le projet de loi sous avis, il y a lieu de supprimer au deuxième alinéa la référence au « *système d'appréciation* ». En effet, cette disposition concerne la procédure d'amélioration des performances professionnelles qui reste applicable aux fonctionnaires et employés qui ne sont plus en période de stage ou d'initiation. Or, pour ces agents, le système d'appréciation doit être entièrement aboli conformément au point 10 de l'accord salarial du 9 décembre 2022.

Dans un souci de conformité avec l'accord salarial, la Chambre demande avec insistance de reformuler comme suit la première phrase de l'article 4ter, alinéa 2:

« *À la fin du programme d'appui, un rapport d'amélioration des performances professionnelles sur la base d'un examen critique et contradictoire de la pratique professionnelle, y compris la*

réalisation du plan de travail individuel, des critères du système d'appréciation prévus à l'article 4bis, paragraphe 2, est établi par le chef d'administration. »

Ad article 1^{er}, point 6°

Tout comme à l'article 4ter du statut général, il faudra également supprimer à l'article 42 de ce dernier toute référence à une quelconque « *appréciation* ».

Par conséquent, la Chambre demande d'adapter de la manière suivante l'article 42, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}:

« Lorsqu'un rapport d'amélioration des performances professionnelles prévu à l'article 4ter fait apparaître une appréciation des performances professionnelles insuffisantes, le fonctionnaire fait l'objet de la procédure d'insuffisance professionnelle, dans les conditions et modalités précisées ci-dessous, et pouvant conduire au déplacement, à la réaffectation ou à la révocation. »

Dans le même ordre d'idées, afin de supprimer toute référence à l'« *appréciation* », la Chambre recommande de modifier la dénomination de la commission visée audit article 42. Elle suggère donc d'adapter comme suit la première phrase du paragraphe 2 de cet article:

« Dans le cadre du présent article, le ministre du ressort saisit la commission d'appréciation d'analyse des performances professionnelles instituée auprès du ministre. »

Ad article 3, point 1°

Le libellé du nouvel alinéa 2 introduit par le projet de loi à l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État est nébuleux: « *le contrat de travail à durée indéterminée est résilié (...) en cas de résiliation prononcée par application de l'article 42 de la même loi* ».

De plus, la « *résiliation* » ne figure pas parmi les décisions que la commission visée audit article 42 peut prendre.

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de remplacer le terme « *résiliation* » par celui de « *révocation* » à l'alinéa en question.

Ad article 5, point 1°

À l'article 65, alinéa 1^{er}, point 4°, de la loi sur la Police grand-ducale, qui est modifié par la disposition sous rubrique, il faudra, à côté des adaptations projetées, aussi remplacer le mot « *tel* » par celui de « *telle* », l'accord devant être fait avec le terme « *appréciation* ».

Ad article 8

L'article 8 prévoit que la loi découlant du projet sous avis entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2024, alors que le point 10 de l'accord salarial stipule toutefois expressément que « *le système d'appréciation sera aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023* ».

Les arguments énoncés au commentaire de l'article 8 pour fixer l'entrée en vigueur de la future loi au 1^{er} octobre 2024, et non pas au 1^{er} janvier 2023, prêtent à confusion.

D'abord, il y est renvoyé à l'avis n° 61.085 du Conseil d'État sur le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État et à la prise de position afférente de la CGFP au sujet de l'avant-projet de loi qui est devenu le projet sous examen, sans explications supplémentaires.

La Chambre relève que, dans l'avis n° 61.085, le Conseil d'État ne s'est pas opposé à l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions prévues par le projet de loi n° 8040. Il a tout simplement rappelé les règles de légistique formelle à respecter au cas où une loi prévoirait une application rétroactive, règles qui, selon la Haute Corporation, n'ont pas été respectées pour ledit projet de loi. Un texte prévoyant une dérogation au principe de la non-rétroactivité des lois doit seulement, pour être valable, ne pas être généralisé, énumérer spécifiquement toutes les dispositions devant produire un effet rétroactif et indiquer que celles-ci produisent leurs effets rétroactivement à une date précise.

Concernant le projet de loi sous avis, il suffirait donc d'énumérer précisément à l'article 8 toutes celles de ses dispositions apportant des modifications en relation avec l'abolition du système d'appréciation et de mentionner que ces dispositions produisent leurs effets au 1^{er} janvier 2023.

Ensuite, le commentaire de l'article 8 précise ce qui suit:

« Cette date (du 1^{er} octobre 2024) s'explique par le fait que la période de référence actuelle viendra à son terme fin 2024 et que dans ce contexte les prochains entretiens d'appréciation devraient théoriquement avoir lieu entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2024 (au cours des trois derniers mois de la période de référence).

Partant, afin d'éviter l'organisation de ces entretiens, la présente loi doit être en vigueur le 1^{er} octobre 2024. »

Il découle de cette affirmation qu'aucun entretien d'appréciation n'aurait donc dû encore avoir eu lieu depuis le 1^{er} janvier 2023 (sauf pour les fonctionnaires stagiaires et les employés en période d'initiation). Rien ne devrait dès lors empêcher de faire appliquer rétroactivement à cette date les dispositions relatives à l'abolition du système d'appréciation, conformément à l'accord salarial.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, certains services tiennent actuellement les promotions de leurs agents en suspens depuis le 1^{er} janvier 2023, puisqu'aucune appréciation ne devrait pouvoir être effectuée à compter de cette date. Au cas où le texte sous avis entrerait cependant en vigueur au 1^{er} octobre 2024, des entretiens d'appréciation pourraient encore être effectués jusqu'à cette dernière date, ce qui risque d'avoir un impact négatif sur la carrière du personnel en question.

Il est par ailleurs très peu probable que le texte sous avis soit voté définitivement à la Chambre des députés avant le 1^{er} octobre 2024 pour entrer en vigueur à cette date. Si le texte n'était voté qu'après cette date, la question du moment de l'application, et le cas échéant de la rétroactivité, se poserait de nouveau.

Au vu de toutes ces considérations, la Chambre demande avec insistance de faire appliquer rétroactivement au 1^{er} janvier 2023 l'abolition du système d'appréciation, en conformité avec l'engagement du gouvernement pris dans le cadre de l'accord salarial du 9 décembre 2022.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2024.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

