

Commission de la Fonction publique

Procès-verbal de la réunion du 7 novembre 2024

Ordre du jour :

1. 8377 **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 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État;
3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État;
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'État;
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

- Présentation du projet de loi
- Désignation d'un rapporteur

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Simone Beissel remplaçant M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Fernand Etgen, M. Ben Polidori, M. Marc Spautz, M. David Wagner

M. Serge Wilmes, Ministre de la Fonction publique

M. Bob Gengler, du Ministère de la Fonction publique

Mme Mara Bilo, du groupe parlementaire CSV

Mme Roberta Pinto, Mme Christine Thinnes, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, M. Marc Lies, Mme Alexandra Schoos

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : M. Maurice Bauer, Président de la Commission

*

1. 8377 **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 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État;
3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État;
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'État;
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

Présentation du projet de loi

Le Ministre de la Fonction publique, Monsieur Serge Wilmes (CSV), informe que le projet de loi sous rubrique a pour objectif de mettre en œuvre les points 5 et 10 de l'accord salarial¹ conclu le 9 décembre 2022 entre la Confédération générale de la Fonction publique (ci-après « CGFP ») et le Ministre de la Fonction publique de l'époque, Monsieur Marc Hansen. Pour rappel, le point 5 prévoit de prolonger de cinq années supplémentaires « la durée du mécanisme temporaire de changement de groupe de traitement ou d'indemnité », communément appelé « la voie expresse ». Le point 10 prévoit, sauf quelques exceptions, de mettre fin au système d'appréciation.

La Commission de la Fonction publique désigne Monsieur le Président de la Commission de la Fonction publique, Monsieur Maurice Bauer, comme rapporteur du présent projet de loi.

Le représentant du Ministère de la Fonction publique résume la situation actuelle pour expliquer dans quelle mesure les dispositions relatives au système d'appréciation sont modifiées en vertu du présent projet de loi :

1. Les fonctionnaires stagiaires et les employés de l'État en période d'initiation sont soumis au système d'appréciation avec des périodes de référence d'une année. Ce système sera maintenu.
2. L'appréciation joue encore lors du passage du « niveau général » au « niveau supérieur » (après 12 années de nomination) et au moment de l'accès au dernier grade de la carrière. Cette partie sera abolie par le présent projet de loi.
3. Lorsque le résultat de l'appréciation fait apparaître le niveau de performance 1 ou lorsque les performances du fonctionnaire sont insuffisantes en dehors des cas où le

¹ L'accord salarial est consultable sur : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/12-decembre/09-accord-salarial/accord-salarial-version-finale-20221209.pdf>.

système d'appréciation s'applique, le chef d'administration déclenche la procédure d'amélioration des performances professionnelles. Dans ce contexte, le lien avec le système d'appréciation sera supprimé.

Le représentant présente ensuite brièvement les articles du projet de loi n° 8377 :

L'article 1^{er} modifie l'article 4*bis* du statut général des fonctionnaires et prévoit que ce dernier ne s'appliquera dorénavant plus qu'aux fonctionnaires stagiaires. Les différentes références au sein du statut aux niveaux de performance 1, 2, 3 et 4 seront également supprimées. Il sera fait usage des notions d'« appréciation professionnelle suffisante » pour les anciens niveaux 2, 3 et 4 et d'« appréciation professionnelle insuffisante » pour l'ancien niveau 1.

Lorsque les performances professionnelles seront insuffisantes, le chef d'administration pourra lancer une procédure d'amélioration des performances professionnelles.

En outre, la disposition en vertu de laquelle une personne ayant été au service de l'État et dont les performances professionnelles ont été jugées insuffisantes à deux reprises distinctes ne peut plus être admise au service de l'État, est maintenue.

Le Conseil d'État formule deux propositions de texte qui répondent également aux remarques formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics (ci-après « CHFEP ») et que le Ministère suggère d'adopter. La CHFEP marque son accord avec la suppression des niveaux de performance, mais estime qu'ils permettraient au chef d'administration de mieux évaluer le stagiaire.

L'article 2 supprime la référence à l'appréciation des performances au sein de la loi organisant les fonctions dirigeantes.

Le Conseil d'État fait remarquer qu'un système d'évaluation des compétences de direction et d'encadrement des candidats à un poste dirigeant aurait été pertinent.

L'article 3 prévoit la suppression du système d'appréciation des compétences pour les employés de l'État, à l'exception de ceux en période d'initiation, et le prolongement de la voie expresse de cinq années.

Le Conseil d'État émet une proposition de texte que le Ministère suggère de suivre.

L'article 4 supprime les références au système d'appréciation des compétences dans la loi relative à la rémunération des fonctionnaires et prévoit le prolongement de cinq années de la voie expresse pour les fonctionnaires.

Tout comme pour l'article 3 et sur proposition du Conseil d'État, le Ministère suggère, dans le cadre de la voie expresse, de ne pas supprimer intégralement toute référence aux compétences professionnelles et personnelles des candidats, mais d'adapter cette disposition.

Les articles 5 et 6 suppriment la référence à l'appréciation des compétences et prolongent la voie expresse de cinq années supplémentaires dans la loi organisant la Police grand-ducale, respectivement dans la loi organisant l'Inspection générale de la Police.

En vertu de l'article 7, qui modifie la loi relative au compte épargne-temps, il n'y a plus d'octroi de jours de congés aux agents de l'État obtenant le niveau 4 étant donné que les niveaux de performance seront abolis.

Quant à l'article 8, le représentant du Ministère explique que l'accord salarial de 2022 prévoyait que le système d'appréciation serait aboli avec effet au 1^{er} janvier 2023. Étant donné que le projet de loi visant à mettre en œuvre ce point de l'accord salarial a été déposé après cette date, cela impliquerait nécessairement une application rétroactive. Ainsi, lors du dépôt du présent projet de loi par le Ministre de la Fonction publique, Monsieur Serge Wilmes, en avril 2024, le projet de loi prévoyait une entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2024. Le Conseil d'État, dans son premier avis, avait immédiatement averti que l'entrée en vigueur à cette date ne serait possible qu'à condition que cela n'entraîne pas une application rétroactive. En raison de

nombreuses discussions avec la CGFP qui insistait sur une suppression du système d'appréciation avec effet au 1^{er} janvier 2023, un amendement gouvernemental en ce sens a été déposé à l'été 2024. Celui-ci a fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État qui s'oppose à une application rétroactive de ces dispositions aux motifs que cela est source d'insécurité juridique.

Le Ministère suggère désormais d'ignorer l'amendement gouvernemental en question et de supprimer l'article 8 du projet de loi initial. De cette façon, la date d'entrée en vigueur de la loi est déterminée par le droit commun, c'est-à-dire le quatrième jour après la publication de la loi au Journal officiel.

Monsieur le Président, Maurice Bauer (CSV), indique avoir pris contact avec le Conseil d'État à ce sujet. Il s'avère que le Conseil d'État n'exige pas une lettre d'amendement, mais peut se satisfaire d'une lettre d'information faisant part de la décision de la Commission de la Fonction publique de supprimer l'article 8 du projet de loi et donc d'appliquer l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

La Commission de la Fonction publique donne son accord.

Échange de vues

Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) indique être ravi que les points 5 et 10 de l'accord salarial seront enfin mis en œuvre. Il souhaite savoir jusqu'à quelle date, concrètement, les agents pourront faire une demande dans le cadre de la voie expresse et s'ils seront informés de cette date par voie officielle. En outre, il se demande combien d'agents de l'État ont bénéficié de la voie expresse au cours des neuf dernières années.

Étant donné que le présent projet de loi n'a pas pu entrer en vigueur au 1^{er} octobre 2024, les chefs d'administration avaient, en vertu de la loi actuellement en vigueur, l'obligation de conduire des entretiens d'appréciation. Le Député se demande si le Ministère a eu des retours à ce sujet ou s'il a pris contact avec les chefs d'administration.

Enfin, l'orateur relève que les agents de l'État attendent depuis 2022 la mise en œuvre de ces points de l'accord salarial et que les agents communaux devront attendre encore plus longtemps. Il s'interroge sur la possibilité de modifier parallèlement et simultanément à l'avenir les dispositions applicables aux agents de l'État et des communes.

Monsieur le Ministre de la Fonction publique, Serge Wilmes (CSV), souhaite également que les agents communaux puissent profiter plus rapidement des nouvelles mesures. Il est ouvert à une telle idée de synergie et se dit prêt à travailler sur cette question, mais admet ne pas avoir d'idées concrètes à l'heure actuelle.

Jusqu'à ce que le présent projet de loi entre en vigueur, le Ministère ne peut empêcher les chefs d'administration de conduire des entretiens d'appréciation. En effet, il ne peut émettre de circulaire contraire à la loi. Cependant, il espère que la Chambre partage la volonté du Gouvernement de mettre rapidement fin au système d'appréciation et que la loi puisse entrer en vigueur au plus vite.

Le représentant du Ministère annonce que les chiffres demandés pourront être communiqués lors de la dernière réunion. Quant à l'Armée, le mécanisme de la voie expresse a déjà fait l'objet d'une prolongation en 2023.

Tout comme le Conseil d'État et la CHFEP, Monsieur le Député David Wagner (déliénk) indique regretter que les critères d'appréciation des compétences soient vagues, ce qui peut donner lieu à des décisions arbitraires. En outre, le chef d'administration peut déclencher

unilatéralement le mécanisme d'amélioration des performances sans devoir impliquer le supérieur hiérarchique de l'agent. En outre, le Député ne partage pas l'appréciation du Conseil d'État relative à l'insécurité juridique engendrée par une application rétroactive. En l'espèce, une application rétroactive ne nuirait pas aux fonctionnaires et aux employés de l'État.

Madame la Députée Simone Beissel (DP) rappelle que la non-rétroactivité est un principe fondamental et qu'hormis en droit pénal, les intérêts des individus ne sont pas pris en compte pour éventuellement moduler ce principe.

Le représentant du Ministère explique que si des entretiens avaient eu lieu en octobre 2024 et si le présent projet de loi avait été rétroactivement applicable, cela aurait pu conduire à des situations boiteuses.

La critique selon laquelle les critères d'appréciation sont arbitraires est fréquemment mise en avant, mais il importe de faire une distinction entre ce qui est arbitraire et ce qui est discrétionnaire. Le chef d'administration peut lancer une procédure d'amélioration des performances professionnelles en respectant la procédure administrative non contentieuse. Le caractère arbitraire ou non d'une décision dépend de sa mise en œuvre.

Monsieur le Député David Wagner (déi lénk) s'interroge sur l'existence d'évaluations internes ou d'enquêtes de satisfaction par rapport à ces procédures.

Le représentant du Ministère indique que ce n'est pas le cas, cette procédure n'ayant été mise en œuvre qu'une seule fois jusqu'à présent. Dans ce cas d'espèce, et sauf erreur, la procédure a mené à un changement d'administration.

Monsieur le Député Marc Spautz (CSV) souhaite savoir quels éléments de l'accord salarial de décembre 2022 n'ont pas encore été mis en œuvre. Il considère comme problématique que leur mise en œuvre prenne autant de temps, surtout compte tenu du principe de non-rétroactivité de la loi et du fait que les agents communaux doivent attendre encore plus longtemps alors même que les négociations d'un nouvel accord salarial devraient débuter prochainement. À cet égard, il dit regretter le fait que l'accord salarial conclu il y a presque 2 ans ne puisse jouer à l'égard du principe de non-rétroactivité et soutient l'idée de Monsieur Yves Cruchten visant à accélérer le processus pour les fonctionnaires communaux.

L'orateur se demande si le Ministère des Affaires intérieures ne procèdera à la mise en œuvre de l'accord salarial pour les agents communaux qu'une fois que l'ensemble des onze éléments auront été mis en œuvre pour les agents de l'État.

Monsieur le Ministre Serge Wilmes (CSV) fait savoir que la CGFP ne lui a pas encore fait part de ses revendications et qu'à l'heure actuelle, un calendrier des négociations n'a pas encore été fixé.

Le représentant du Ministère explique que l'ensemble des points de l'accord salarial nécessitant une loi formelle, auront été mis en œuvre à l'issue du présent projet de loi. Pour les autres points, des groupes de travail ont été créés. Les points 6 et 7 sont actuellement encore en discussion.

2. Divers

Le Président, Monsieur Maurice Bauer (CSV), fait savoir qu'il y aura vraisemblablement des séances publiques tous les jeudis après-midi jusqu'aux vacances de Noël, à l'exception de jeudi, le 28 novembre 2024. L'orateur propose donc de fixer la prochaine réunion de la Commission de la Fonction publique le 28 novembre 2024 pour faire adopter le projet de rapport sur le projet de loi n° 8377 discuté lors de la présente réunion ainsi que pour aborder

les volets concernant la Fonction publique dans les projets de loi n° 8444 et 8445 relatifs au Budget de l'État. Malheureusement, le Président sera à l'étranger à ce moment, de sorte qu'il propose à la Commission d'organiser la réunion sous forme de visioconférence.

Les membres de la Commission marquent leur accord avec cette proposition.

Luxembourg, le 8 novembre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact