



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

### Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative

#### Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2014

#### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2014
2. 6457 Projet de loi modifiant :
  - 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
  - 2) 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) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;
  - 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;
  - 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;
  - 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;
  - 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique  
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten  
- Continuation de l'examen de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics
3. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Yves Cruchten, M. Lex Delles, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Roger Negri remplaçant M. Claude Haagen, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, Mme Christiane Wickler

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Bob Gengler, Mme Françoise Schoos, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Claude Haagen

\*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2014**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

## **2. 6457 Projet de loi modifiant :**

**1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;**

**2) 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) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat ;**

**4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;**

**5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du corps diplomatique ;**

**6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ;**

**7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications;**

**et portant institution du médiateur au sein de la Fonction publique**

La Commission continue l'examen de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Avant de poursuivre ses travaux, la Commission revient aux articles 34 et 44 :

### Article 34

La CHFEP avait souligné qu'en vertu de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, l'obligation scolaire persiste désormais jusqu'à l'âge de seize ans. Voilà pourquoi la CHFEP propose d'y aligner la durée du congé sans traitement pour élever un ou plusieurs enfants à charge en modifiant l'article 30, paragraphe 2, point a) du statut général qui devrait se lire comme suit : « a) pour élever un ou plusieurs enfants à charge de moins de quinze seize ans ». La Commission décide de donner suite à la proposition de la CHFEP. Il y a lieu d'ajouter par voie d'amendement un nouveau point au point 2° de l'article 34 du projet de loi au libellé qui suit :

**« A l'alinéa 1<sup>er</sup>, point a), le terme « quinze » est remplacé par le terme « seize ». »**

#### Article 44

L'article 44 porte sur l'absence prolongée du fonctionnaire pour cause de maladie. La CHFEP note qu'en vertu de l'article 44, la saisine du médecin de contrôle se fait désormais après 10 semaines de congé de maladie alors qu'auparavant cette durée était de 6 mois. La CHFEP craint que cette période d'absence de dix semaines consécutives ou non soit trop courte et que l'article 37bis risque dès lors fortement d'être détourné de son but d'origine, à savoir d'adapter la situation du fonctionnaire à son état de santé.

M. le Ministre concède qu'avec ce délai raccourci de 10 semaines il y a effectivement un risque que le médecin de contrôle soit obligatoirement saisi pour des fonctionnaires pour lesquels il n'y a aucun besoin. L'idée initiale était de diriger le fonctionnaire, incapable d'exercer son dernier poste de travail, plus rapidement sur une voie qui correspond le mieux à son état de santé. M. le Ministre rappelle que, d'après le système actuel, une saisine facultative du médecin de contrôle après 10 semaines de congé de maladie d'un fonctionnaire est déjà possible. Ceci permet donc de traiter les cas initialement visés par cette mesure et d'envoyer un fonctionnaire chez le médecin de contrôle après 10 semaines de congé de maladie s'il s'avère nécessaire.

La Commission se rallie à la critique de la CHFEP et propose de retenir, par voie d'amendement, le délai de six mois pour la saisine obligatoire du médecin de contrôle.

Les membres ont encore discuté de la saisine du médecin de contrôle, dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- En réponse à une question afférente, l'expert gouvernemental explique qu'il y a actuellement trois systèmes : pour les fonctionnaires, la saisine du médecin de contrôle par le ministre concerné est obligatoire après 6 mois de congé de maladie sur une période de référence d'un an. Le congé de maladie peut être prolongé de 6 mois, sous le contrôle du médecin de contrôle, avant qu'une décision soit prise : soit le fonctionnaire est apte à reprendre son poste de travail, soit son dossier est transmis à la commission des pensions. Pour les employés de l'Etat, il n'y a pas de limite au sujet de la durée d'un congé de maladie. La loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat dispose que le ministre du ressort est en droit de résilier le contrat en cas d'absence prolongée ou d'absences répétées pour raison de santé de l'employé qui ne bénéficie pas encore du régime de pension des fonctionnaires de l'Etat. Cette résiliation ne pourra être prononcée qu'après que la Caisse nationale d'assurance pension s'est prononcée sur l'invalidité professionnelle de l'employé. La situation des ouvriers de l'Etat relève en principe des dispositions du Code du Travail avec les nuances suivantes introduites par le contrat collectif des ouvriers de l'Etat : après 26 semaines de congé de maladie, l'administration saisit obligatoirement le médecin de contrôle de la Sécurité sociale. Après 46 semaines de congé de maladie, l'administration peut charger une commission en vue d'examiner le dossier du congé de maladie prolongé de l'ouvrier.

- L'expert gouvernemental explique que le médecin de contrôle, s'il constate que le fonctionnaire est incapable de reprendre son poste de travail, peut déjà transmettre le dossier après 6 mois à la commission des pensions.

- Certains membres de la Commission estiment qu'en pratique, la décision de saisir le médecin de contrôle après 6 mois dépend souvent de l'état de la relation du fonctionnaire concerné avec son supérieur hiérarchique de sorte qu'il s'agit parfois de décisions inévitables. M. le Ministre invoque que si un supérieur hiérarchique ne saisit pas

obligatoirement le médecin de contrôle après 6 mois, il viole une disposition législative. Il souligne que l'article 2 point IV de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat est clair : « Lorsqu'au cours d'une période de douze mois un fonctionnaire a été absent pour cause de maladie pendant six mois consécutifs ou non, le ministre du ressort est tenu de saisir le médecin de contrôle pour examiner le fonctionnaire.

- A rappeler que le refus du fonctionnaire de se faire examiner par le médecin de contrôle constitue une absence non justifiée en vertu de l'article 12 du statut général.

#### Article 46

La CHFEP constate que le terme « démission » implique des conséquences au niveau du droit à la pension, de sorte que la formulation « mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale », actuellement employée à l'article 47, point 9 doit être utilisée.

Il y a lieu de rappeler qu'au vu des critiques du Conseil d'Etat relatives à l'article sous examen, la Commission avait décidé d'abandonner le changement de terminologie qui visait initialement à remplacer la notion de « mise à la retraite » par celle de « démission ».

#### Articles 47 et 48

En ce qui concerne l'article 47, la CHFEP émet la même suggestion de nature légistique que le Conseil d'Etat et que la Commission a déjà adoptée. L'article 47 se lira comme suit : "L'article 42 est remplacé par le texte suivant... » et l'article 48 devient superflu.

La CHFEP note que le deuxième alinéa du 1<sup>er</sup> paragraphe fait référence à la « commission spéciale visée à l'article 4bis, paragraphe 1<sup>er</sup> » du projet de loi sous avis. Il s'agit d'une commission qui sera instituée dans le cadre de la procédure d'appréciation prévue au même article. La CHFEP constate d'abord que cette commission est tout à fait incompétente dans la matière régie par le présent paragraphe. Elle s'étonne ensuite qu'une quelconque commission « fixe l'échéance des promotions et des avancements à venir et détermine le cas échéant le rang d'ancienneté du fonctionnaire réaffecté », comme le prévoit la dernière phrase du deuxième alinéa. Considérant que lesdits avancements et promotions devront désormais être automatiques, conformément aux automatismes négociés entre la CGFP et le Gouvernement, cette disposition n'a donc aucun sens.

Le point b) du quatrième paragraphe prévoit la possibilité du classement du dossier à l'issue de la procédure d'amélioration des prestations. Or, aux termes du texte proposé par les auteurs, le dossier serait classé si la commission estime que « l'une des trois » décisions reprises au point a), à savoir « le déplacement, la réaffectation ou la révocation du fonctionnaire » n'était pas indiquée. Il s'agit de toute évidence d'une erreur. Le point b) doit en effet avoir le contenu suivant: « b) elle classe le dossier si elle estime que qu'aucune des trois décisions visées au point a) n'est pas indiquée ».

Rappelons que la Commission avait tenu l'examen de cet article en suspens en vue du résultat des négociations de M. le Ministre avec la CGFP au sujet du système d'appréciation. Or, au cours de ces négociations, il a été retenu d'alléger le système d'appréciation ce qui a notamment comme conséquence la suppression de la commission spéciale. L'article sous examen sera donc amendé et le libellé afférent sera présenté lors d'une réunion ultérieure.

#### Article 49

Le paragraphe 6 (de l'article 47 du statut général) évoque les notions de « rang utile », « retard dans la promotion » et « vacance de poste ». La CHFEP constate de nouveau que

les automatismes dont il a été convenu dans le cadre de la présente réforme n'ont visiblement pas été pris en compte par les auteurs du projet de loi sous avis. Elle invite donc le gouvernement à modifier le premier alinéa en conséquence et à supprimer le deuxième alinéa de ce paragraphe, qui n'a en effet aucun sens. Quant au paragraphe 7, il est renvoyé aux observations faites au sujet du paragraphe 6.

Au paragraphe 9, les auteurs remplacent la formulation « mise à la retraite d'office » par « démission d'office ». La CHFEP rappelle que le terme « démission » implique des conséquences au niveau du droit à la pension, de sorte que le texte actuel « mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale » doit être maintenu.

En ce qui concerne la remarque de la CHFEP relative au paragraphe 9, il y a lieu de rappeler que la Commission a, conformément à la décision de renoncer au changement de terminologie à l'article 46, supprimé le point 4 de l'article 49.

#### Article 50

Au deuxième paragraphe, point d), la notion de « mise à la retraite d'office » est encore remplacée par celle de « démission ». La CHFEP renvoie aux observations faites au sujet de l'article 47, paragraphe 9 en vue du maintien de la formulation actuelle.

Le paragraphe 4 impose la privation de plein droit du traitement et des rémunérations accessoires en cas de suspension de l'exercice de ses fonctions du fonctionnaire respectivement condamné ou détenu judiciairement, en vertu d'une décision passée ou non encore passée en force de chose jugée. En ce qui concerne l'hypothèse où la décision pénale ne serait pas encore passée en force de chose jugée, la CHFEP estime que la privation du traitement ici envisagée n'est pas justifiée, dans le sens que la décision judiciaire n'est pas encore définitive, toutes les voies de recours n'ayant pas encore été épuisées. Par conséquent, le texte du présent paragraphe est à maintenir dans sa teneur actuelle. Au vu de cette remarque, le point b) que les auteurs envisagent de supprimer au cinquième paragraphe, doit être maintenu.

L'expert gouvernemental explique qu'actuellement, le fonctionnaire qui est condamné par une décision judiciaire non encore passée en force de chose jugée entraînant la perte de l'emploi, est, en vertu du paragraphe 2 de l'article 48 du statut général, suspendu de plein droit de ses fonctions. Il est en outre privé de la moitié de son traitement jusqu'à la décision définitive. Or, le fonctionnaire poursuivi disciplinairement voit cesser immédiatement ses droits à partir de l'exécution par l'autorité de nomination de la sanction de révocation ou de la mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale. Ceci risque de produire des situations inévitables d'autant plus que les faits dont s'est rendu coupable le fonctionnaire puni pénalement sont a priori plus graves que les manquements du fonctionnaire poursuivi uniquement administrativement. Par l'article 50 du projet de loi sous examen, il est prévu que le fonctionnaire condamné par une décision judiciaire non encore passée en force de chose jugée entraînant la perte de l'emploi sera dorénavant privé de l'intégralité de son traitement jusqu'à la décision définitive.

La Commission a encore discuté de l'envergure de cette nouvelle mesure. Le représentant du groupe parlementaire CSV estime que la critique de la CHFEP est fondée dans la mesure où les effets d'une décision judiciaire sont anticipés alors que toutes les voies de recours n'ont pas encore été épuisées.

M. le Ministre est d'avis qu'il y a lieu de maintenir l'article 50 dans sa teneur initiale, tel qu'envisagé par le Gouvernement prédécesseur, afin de traiter les deux situations précitées de façon analogue. Il précise que si le fonctionnaire est acquitté dans une seconde instance, il se verra évidemment rembourser le salaire dû.

La Commission décide de maintenir l'article 50 dans sa teneur initiale.

#### Article 52

La CHFEP renvoie à ses remarques faites au sujet de l'article 48, paragraphe 5, et de l'article 47, paragraphe 9 et demande que le premier paragraphe de l'article 50 prenne la teneur suivante:

« 1. Dans les cas prévus sous b), c) et d) du paragraphe 2 de l'article 48 la moitié retenue  
a) est payée intégralement en cas de non-lieu ou d'acquiescement;  
b) est retenue définitivement en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ou à l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 11 du Code pénal et en cas de révocation ou de démission mise à la retraite d'office pour inaptitude professionnelle ou disqualification morale;  
c) est payée, après diminution des frais d'instruction et de l'amende, dans les autres cas. »

A l'instar de sa décision relative à l'article 50, la Commission décide de ne pas adopter la proposition de la CHFEP. Rappelons que le changement de terminologie de la notion « démission » par celle de « mise à la retraite » a déjà été retenu.

#### Article 53

Dans sa teneur actuelle, l'article 51 du statut général prévoit entre autres que « la suspension du fonctionnaire prévue au paragraphe 1er de l'article 48 ne pourra être prononcée qu'après qu'il aura été entendu en ses explications ». Le texte proposé par les auteurs du projet sous avis prévoit que le fonctionnaire est désormais « appelé à donner ses explications ». Aussi compréhensible que soit le désir d'apporter une solution à l'éventuel refus du fonctionnaire de se présenter pour s'expliquer, ce qui bloquerait sa suspension, la CHFEP estime que les termes « entendu » et « appelé » sont de signification totalement différente. La formulation « entendu en ses explications » contient le droit de la défense du fonctionnaire que l'on souhaite suspendre conformément à l'article 48, paragraphe 1<sup>er</sup> du statut général, alors que le fait d'être « appelé à donner ses explications » ne constitue qu'une étape procédurale. Selon la disposition sous avis, il suffit que le fonctionnaire soit appelé à se présenter pour que la suspension puisse valablement être prononcée le même jour. Rien n'impose que ledit fonctionnaire soit entendu. Par conséquent, le droit de la défense ne se retrouve plus dans le nouveau texte.

Si le terme « appelé » devait malgré tout remplacer celui de « entendu », la CHFEP insiste pour qu'un délai garantissant clairement le droit pour le fonctionnaire de présenter ses explications, soit impérativement ajouté à l'article 51 du statut général.

Les auteurs du projet de loi expliquent que le remplacement des termes « entendu en ses explications » par ceux de « appelé à donner ses explications » a pour objet de mettre fin à la différence qui existe actuellement entre le cas de la suspension facultative initiée par le ministre qui, au terme d'une interprétation stricte de cette disposition, est susceptible d'être bloquée par le refus du fonctionnaire de comparaître, contrairement au cas de la même suspension prononcée par le commissaire du Gouvernement en application de l'article 56, paragraphe 3, alinéa 3 qui prévoit explicitement que la procédure disciplinaire suit son cours même si le fonctionnaire dûment informé ne se présente pas.

Plusieurs membres sont d'avis qu'il y a lieu d'aligner la terminologie de cet article à celle de la procédure administrative non contentieuse.

La Commission décide de maintenir l'article 53 dans sa teneur initiale. Elle invite M. le Rapporteur à préciser dans le commentaire de l'article 53 que ce changement de terminologie ne vise aucunement à réduire les droits du fonctionnaire. La procédure administrative non contentieuse est applicable et le respect du principe du contradictoire reste garanti.

#### Article 57

Outre le fait que le nouveau délai de trois jours est particulièrement bref, la CHFEP demande que le terme « francs » ne soit pas simplement supprimé, mais remplacé par celui de « ouvrables ».

A rappeler qu'à la lumière des critiques du Conseil d'Etat, la Commission a décidé de fixer par voie d'amendement le délai à 5 jours.

\*

La Commission a encore brièvement abordé le sujet de la budgétisation de l'indemnité de stage (cf. p.124 du doc. parl n°6457). Rappelons que l'indemnisation de la 3<sup>ème</sup> année de stage est désormais fixée à 90% du 4<sup>ème</sup> échelon (au lieu du 3<sup>ème</sup> échelon). M. le Ministre avait informé au cours de la dernière réunion que le coût de cette mesure est estimé à approximativement 4,3 millions d'euros par an. M. le Ministre précise que ce coût varie évidemment en fonction du nombre de nouveaux stagiaires recrutés. En réponse à une question afférente, il souligne que cette modification du calcul de l'indemnité de la 3<sup>ème</sup> année de stage n'a aucun impact financier sur l'évolution des carrières des fonctionnaires après leur nomination. D'une manière générale, l'évolution de la carrière est modifiée par la mesure de prolongation de la période de stage à 3 ans.

#### Article 64

Cet article introduit dans le statut général un chapitre relatif à la fonctionnarisation des employés de l'État et prévoit, entre autres, que l'employé doit pouvoir se prévaloir d'une ancienneté de service de quinze années pour être admis à l'examen donnant droit, après réussite bien évidemment, au statut de fonctionnaire de l'Etat. Dans ce contexte, la CHFEP donne à considérer s'il n'y a pas lieu d'accorder à ceux des employés de l'Etat pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle étendue et confirmée, en rapport avec l'exercice de leurs fonctions actuelles, une réduction conséquente de cette période d'attente.

La Commission maintient sa position que, afin d'éviter des cas de rigueur et en vertu du principe d'égalité, il n'y a pas lieu de donner suite aux propositions du Conseil d'Etat et de la CHFEP de prévoir une exception à l'exigence des quinze ans de service.

#### Article 65

Le troisième alinéa dispose que les fonctionnaires nommés à une fonction dirigeante « doivent faire preuve des compétences de direction et d'encadrement requises pour l'exercice de leurs fonctions. Ces compétences font l'objet d'un système d'appréciation dont les conditions et modalités sont fixées par voie de règlement grand-ducal ». Or, d'après l'intitulé de la loi que le projet sous avis envisage de modifier, il s'agit en l'occurrence de la loi « déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat ». Cette nomination intervenant a priori, la CHFEP estime qu'une disposition relative à l'appréciation a posteriori des compétences du fonctionnaire dirigeant n'a pas sa place dans un texte qui traite de la nomination. Par ailleurs, la question se pose de savoir comment s'articule la période de

référence pour l'appréciation des compétences du fonctionnaire dirigeant avec sa nomination pour une durée de sept ans.

En ce qui concerne les nouveaux alinéas 4 et 5, la CHFEP constate d'abord que l'expression « incapacité durable » est floue et n'est définie nulle part. S'agit-il en l'occurrence d'une incapacité au sens médical ou général du terme? Dans ce dernier cas, l'expression « impossibilité durable » serait plus appropriée.

Si, par contre, l'incapacité durable se réfère plutôt à une absence pour cause de maladie, le nouvel article 37bis de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat devrait trouver son application. La CHFEP fait remarquer que les dispositions dudit article 37bis sont décidément plus appropriées pour traiter les absences durables pour cause de maladie du fonctionnaire dirigeant, tout en lui garantissant le respect de ses droits.

Quant à la possibilité d'une révocation ad nutum du chef d'état-major, du directeur général de la Police et du directeur du Service de Renseignement, la CHFEP se doit de renvoyer aux termes de l'accord dans le cadre de la réforme de la Fonction publique du 15 juillet 2011, qui prévoit en matière de révocation des fonctionnaires dirigeants que « les titulaires d'une fonction dirigeante au sens de la loi du 9 décembre 2005 pourront être démis de cette fonction s'il existe un désaccord fondamental et persistant avec le Gouvernement sur l'exécution de leurs missions ou s'ils se trouvent dans une incapacité durable de l'exercer, les recours contre cette démission étant ceux de droit commun. Ce mécanisme coexistera avec la disposition concernant le mandat renouvelable après une période de 7 ans et une procédure ad hoc sera introduite pour les titulaires occupant les trois postes de sécurité nationale ». Or, aux termes du cinquième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du texte sous avis, le chef d'état-major, le directeur général de la Police et le directeur du Service de Renseignement « peuvent être révoqués de leurs fonctions avec effet immédiat et sans autre forme de procédure ».

La CHFEP note dans ce contexte que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme admet l'exclusion exceptionnelle des fonctionnaires de l'Etat du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire de la disposition qui garantit à toute personne le droit à un procès équitable. Cette exclusion est toutefois subordonnée à des conditions très strictes: d'une part, l'accès à un tribunal doit expressément être exclu pour le poste ou la catégorie d'emploi concernée, d'autre part, cette absence d'accès doit être justifiée par des motifs objectifs reposant sur l'intérêt de l'Etat<sup>1</sup>. Ainsi, il ne suffit pas que l'Etat démontre que le fonctionnaire en question participait à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existait, pour reprendre les termes de la Cour dans l'arrêt Pellegrin, un lien spécial de confiance et de loyauté entre le fonctionnaire et l'Etat, son employeur. L'Etat doit aussi démontrer que l'objet du litige se rapporte à l'exercice de la puissance publique ou qu'il remet en cause ce lien spécial. La CHFEP estime que, pour être conforme à cette jurisprudence de principe, l'énoncé de la révocation ad nutum doit être plus explicite et mentionner au moins la notion de l'intérêt national qu'évoque le commentaire des articles à cet endroit.

Rappelons que la Commission avait retenu d'abandonner le régime de révocation différent pour les fonctions du chef d'état-major, du directeur général de la Police et du directeur du Service de Renseignement, afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat.

#### Article 70

En ce qui concerne le nouvel alinéa 4 visant les stagiaires recrutés sur base de l'examen-concours spécial que les auteurs proposent d'introduire dans la loi modifiée du 16 avril 1979

---

<sup>1</sup> VilhoEskelinen et autres c. Finlande (n°63235/00 §§ 43-62)



fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, la CHFEP renvoie à ses remarques formulées au sujet de l'article 2, paragraphe 2 du statut général dans sa version projetée.

Il est prévu à cet alinéa que les stagiaires ainsi recrutés ne sont admis à la formation générale à l'INAP qu'après avoir réussi les épreuves de rattrapage de langues, prévues à l'article 2, paragraphe 3 du statut général. La formation générale du stagiaire recruté suivant l'examen-concours spécial peut ainsi être reportée jusqu'à deux ans. Tout en étant consciente du fait qu'il s'agit de stagiaires dans une situation de stage très spécifique, comme le précise le commentaire des articles, la CHFEP a du mal à voir comment s'articule ce report à deux ans avec la durée triennale du stage. Le retard pour suivre la formation générale à l'INAP serait de surcroît préjudiciable aux stagiaires concernés.

Tout ceci amène à conclure que le recrutement sur base de l'examen-concours spécial que le projet de loi envisage d'introduire cadre mal avec le système de formation des stagiaires.

Le nouvel alinéa 5 permet désormais que les heures de formation générale fixées aux alinéas 2 et 3 du même paragraphe puissent être augmentées par règlement grand-ducal suivant les besoins et, le cas échéant, sur demande des associations du personnel ou des administrations de l'Etat. Ce libellé extrêmement large permet ainsi à toute association du personnel et toute administration de l'Etat de demander et, le cas échéant, d'obtenir la hausse du nombre des heures de formation générale prévues pour tous les stagiaires d'un groupe de traitement.

La CHFEP estime que le nouvel alinéa 5 doit préciser les associations (du personnel ou de carrière) habilitées à exiger l'augmentation des heures de formation générale dispensées aux stagiaires. Ceci d'autant plus qu'il s'agit en l'occurrence de la formation générale, visant tous les stagiaires d'un même groupe de traitement, quelle que soit l'administration à laquelle ils sont affectés.

M. le Ministre rappelle l'importance de l'introduction de l'examen-concours spécial afin d'agrandir le potentiel de candidats pour des postes pour lesquels il est devenu de plus en plus difficile de trouver des personnes parlant les trois langues administratives.

La Commission maintient les alinéas 4 et 5 dans leur teneur initiale, sauf à supprimer, suite à l'avis du Conseil d'Etat, le bout de phrase « à prendre sur avis obligatoire du Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ».

### Article 78

Le projet de loi sous avis supprime l'admission exclusive des soldats volontaires après une période de 36 mois de service aux carrières de gardien des établissements pénitentiaires et de préposé de l'administration des douanes et accises, actuellement prévue à l'article 25, 1), a) de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

D'après la CHFEP, cette érosion réduit sensiblement l'attrait du service auprès de l'Armée luxembourgeoise, qui consiste principalement en un droit d'exclusivité ou de priorité des soldats volontaires pour accéder à certaines carrières auprès de l'Etat et des communes. Lors des discussions dans le cadre de la réforme de l'Armée ayant eu lieu en 2006-2007, le Gouvernement s'est engagé à soutenir avec tous ses moyens la reconversion avec les formules du droit de priorité et d'exclusivité, le recrutement à l'Armée ayant toujours dépendu de ces droits.

Or, l'exposé des motifs à la base des modifications projetées témoigne de l'abandon par le Gouvernement de son engagement: « la loi sur l'organisation militaire est modifiée pour tenir compte de la volonté du Gouvernement d'étendre le recrutement des futurs agents des douanes et gardiens des établissements pénitentiaires, limité actuellement aux volontaires de l'armée, à des candidats de la société civile ». D'ailleurs, l'argument avancé par les auteurs du projet de loi sous avis, à savoir la prétendue insuffisance de formation des

volontaires de l'Armée pour occuper les postes de gardien d'établissement pénitentiaire ou de douanier, est absolument inopérant.

La CHFEP estime que le maintien du droit d'exclusivité au bénéfice des soldats volontaires est le garant de l'avenir et du bon fonctionnement de l'Armée luxembourgeoise. Le recrutement auprès de la société civile ne devrait partant être envisagé que dans l'hypothèse où l'Armée ne saurait pas fournir la quantité de personnel nécessaire.

La Commission ne partage pas la position de la CHFEP qu'il y a lieu de maintenir l'admission exclusive des soldats volontaires après une période de 36 mois de service aux carrières de gardien des établissements pénitentiaires et de préposé de l'administration des douanes. Elle est d'avis que le recrutement auprès de la société civile est important dans la mesure où il faut également recruter d'autres profils pour les établissements pénitentiaires tels que par exemple des éducateurs, d'autant plus que les établissements pénitentiaires éprouvent d'énormes difficultés à recruter des gardiens. Il semble que les soldats volontaires préfèrent d'autres postes à ceux de gardiens dans les prisons. D'où l'importance d'ouvrir le recrutement pour le poste de gardiens à la société civile.

#### Article 79

Au troisième paragraphe de cet article, l'énoncé de la disposition sous la lettre c), qui prévoit que le Conseil d'administration de l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) approuve l'état des effectifs du personnel, est modifié.

Cette modification consiste en l'insertion de la précision que cette approbation doit se faire « dans le cadre des catégories, groupes et sous-groupes de traitement ». La CHFEP estime que la plus-value de cette insertion est difficile à saisir, étant donné que le texte actuel ne se réfère aucunement au terme de « carrière » que la réforme de la Fonction publique s'apprête à remplacer par les notions de groupe et sous-groupe de traitement.

Les auteurs du projet de loi rappellent que la modification apportée à la loi organique de l'EPT a pour objet de mettre ce texte en concordance avec les notions introduites par le projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

#### Article 82

Un troisième alinéa est ajouté au paragraphe 1er de l'article 24 de la loi modifiée du 10 août 1992, visant entre autres à réduire la période de référence pour l'appréciation des compétences des fonctionnaires de l'EPT à seulement une année, ceci par dérogation à la durée que prévoit l'article 4 du projet de loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

La CHFEP estime que le commentaire de cette disposition ne donne malheureusement qu'une explication confuse et ambiguë d'une période de référence aussi courte: « le nouveau troisième alinéa du paragraphe 1 répond au souci de la direction de l'EPT d'augmenter, à l'instar de ses agents, et selon les besoins, la fréquence des différents éléments qui constituent le développement professionnel des fonctionnaires de l'Etat, à savoir la période de référence et les entretiens individuels ». Il semble dans tous les cas que la fréquence annuelle de la mise en œuvre du système d'appréciation au sein de l'EPT serait dictée par le souci de la direction.

La deuxième phrase de ce nouvel alinéa indique que les missions attribuées à la commission spéciale en matière d'appréciation du fonctionnaire, prévue à l'article 4bis du statut général dans sa version projetée, sont assumées par une commission interne à l'entreprise. L'article 4bis du statut général, quant à lui, envisage expressément la

détermination par règlement grand-ducal de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission y mentionnée.

Rien n'est en revanche prévu en ce qui concerne la commission équivalente auprès de l'EPT. Ce n'est qu'au commentaire des articles que les auteurs du projet sous avis révèlent que les missions en question sont exercées par la commission paritaire existant auprès de l'EPT. La loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications ne mentionne toutefois pas une telle commission. Dès lors, l'on ne peut songer qu'au comité mixte. Or, outre le fait que les attributions dudit comité sont complètement différentes de celles qui incombent à la commission spéciale en matière d'appréciation, il est tout simplement inconcevable qu'il se charge de la procédure prévue dans le cadre du système d'appréciation.

Eu égard à toutes ces considérations, la CHFEP conteste expressément la teneur proposée du troisième alinéa du premier paragraphe de l'article 24.

La CHFEP note encore que le projet de loi sous avis supprime l'actuel paragraphe 4 de l'article 24. Ainsi, le recrutement pour la carrière inférieure du facteur de l'EPT sur base de l'article 14,1 1) de la loi modifiée du 29 juin 1967 concernant l'organisation militaire, sinon sur base d'un examen-concours spécial, est aboli. Désormais, ce recrutement devra se faire en vertu des règles prévues en matière de contrat de travail. Ainsi, le phénomène du démantèlement du personnel de statut public de l'EPT – le processus entamé déjà en 1997 – continue à pas sûrs. Le législateur ne rate donc aucune occasion pour altérer le statut public de principe des fonctionnaires de l'EPT, inscrit au premier paragraphe de l'article 24 de la loi portant création de l'EPT.

En effet, depuis 1997, l'énoncé de la dérogation à ce principe n'a cessé d'être adapté pour satisfaire les caprices de flexibilité de la direction de l'entreprise. La CHFEP renvoie à ce sujet à son avis A-2213/09-1 du 10 février 2009.

Partant d'une dérogation plus ou moins stricte, l'énoncé du paragraphe 5 (qui deviendra le paragraphe 4 de l'article ci-traité) est finalement devenu très permissif, de sorte que, actuellement, la direction de l'EPT n'hésite pas à s'en servir massivement pour renflouer les rangs de son personnel. La suppression prévue du recrutement des facteurs parmi les rangs de l'Armée ou en vertu d'un examen-concours spécial ne fait qu'ouvrir encore davantage la porte à la pratique de l'embauchage de salariés au service de l'EPT.

L'expert gouvernemental explique qu'à la lumière de l'allègement du système d'appréciation et de la suppression de la commission spéciale prévue initialement dans le statut général, la référence à la commission interne prévue pour l'EPT doit être supprimée par voie d'amendement.

Luxembourg, le 9 avril 2014

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président,  
Yves Cruchten