



Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Procès-verbal de la réunion du 04 mars 2013

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 18 février 2013
2. Rapport d'activité 2011/2012 de la Médiateure
- Examen des parties concernant la Commission (cf. également transmis du 26 février 2013)
3. 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 Norbert Hauptert

- Suite de l'examen du projet par groupes de sujets, à savoir:
 - ° Processus de Bologne
 - * Life long Learning
 - * congé linguistique
 - * changement de groupe complémentaire dit "voie expresse"
 - * accès à un groupe de traitement supérieur (carrière ouverte)
 - ° Fonctions dirigeantes
 - ° Modifications techniques au statut général
 - ° Rapport d'expérience professionnelle

Présents : M. Marc Angel remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol, M. André Bauler, M. Fernand Boden, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth

M. François Biltgen, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative

M. Nicolas Bock, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Claudia Dall'Agnol

*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 18 février 2013

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. Rapport d'activité 2011/2012 de la Médiateure
- Examen des parties concernant la Commission

Ce point est reporté à la réunion du 18 mars 2013.

3. 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

a) Le processus de Bologne

Le processus de Bologne lancé en 1999 a introduit une nouvelle nomenclature des diplômes : le Bachelor, le Master et le doctorat (PhD). La réforme de la Fonction publique tient compte des différents niveaux de diplômes universitaires présents sur le marché en introduisant une nouvelle carrière supérieure du Bachelor. Il n'est pas prévu de créer une carrière pour les personnes ayant obtenu un doctorat à l'exception des médecins. Il est prévu d'accorder une prime à ces personnes à condition qu'elles occupent un poste qui est en relation avec leur doctorat..

Le concept du **Lifelong Learning** attribue à chacun le droit de revenir dans le système d'éducation durant sa vie professionnelle pour parfaire, compléter ou renouveler ses compétences. La loi du 24 octobre 2007 a introduit un accès individuel à la formation professionnelle continue en créant un congé-formation dont chacun peut bénéficier pendant sa carrière.

Le Lifelong Learning a deux corollaires: pour chacun tout au long de sa vie, d'une part, le droit d'être informé, conseillé et guidé dans son parcours professionnel et, d'autre part, le droit de faire valider les compétences acquises non seulement par des cours, mais aussi par l'expérience capitalisée dans la vie professionnelle et privée, ceci en vue d'obtenir des certifications officielles. Cette validation des acquis constitue la reconnaissance du fait que l'on apprend aussi bien hors du travail que dans le travail.

Le développement d'un **système de validation des acquis de l'expérience**, sorte de processus d'évaluation et de reconnaissance dans le contexte d'une admission aux études, des savoirs et compétences qu'un candidat a acquis tout au long de sa vie professionnelle est envisagé.

La dispense de service (article 20 du projet de loi n°6457)

Afin de tenir compte des principes du Lifelong Learning, **l'article 20 du projet de loi** sous examen introduit un **nouvel article 19ter dans le statut** ayant pour objet la mise en place d'une **dispense de service** pour le fonctionnaire qui souhaite s'inscrire à un cycle d'études pouvant conduire à un diplôme de niveau supérieur. C'est dans le but d'encourager certains agents de s'inscrire au cycle d'études de leur choix que le Gouvernement a introduit au présent article la possibilité de demander le bénéfice d'une dispense de service permettant d'un côté aux agents concernés de suivre pendant leurs heures de service les cours relatifs au cycle d'études auquel ils se sont inscrits et d'un autre côté d'être rémunérés pendant la dispense de service.

Un projet de règlement grand-ducal règle les détails de l'octroi de cette dispense de service (projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions et modalités d'octroi de la dispense de service prévue à l'article 19ter de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat).

Pour pouvoir bénéficier de la dispense de service, l'agent doit :

- avoir au moins dix années de service depuis la date de sa nomination ou depuis son début de carrière ;
- s'inscrire à un cycle d'études en relation avec ses attributions et missions ou dans d'autres domaines susceptibles de promouvoir son développement professionnel auprès de l'Etat ;
- après avoir obtenu le diplôme brigué, s'engager à rester dans une administration de l'Etat pendant une période d'au moins dix ans.

Pendant la dispense de service, l'agent continue de bénéficier intégralement de son traitement. La dispense de service peut correspondre à une tâche se situant entre quinze et

vingt pour cent de la tâche de l'agent. L'agent qui introduit une demande relative à l'octroi de la dispense de service peut également introduire une demande de validation des acquis de l'expérience professionnelle auprès des institutions en cause.

En réponse à la question de M. le Président-rapporteur au sujet d'une contradiction éventuelle entre l'article 1er et l'article 3 du projet de règlement grand-ducal en ce qui concerne la condition de dix années de service, l'expert gouvernemental précise que la référence au fonctionnaire-stagiaire à l'article 1^{er} vise le cas où un employé de l'Etat vient d'être fonctionnarisé. Il est alors fonctionnaire-stagiaire pour une certaine durée, même s'il peut se prévaloir de dix années de service.

L'expert gouvernemental précise que la dispense de service est considérée comme période d'activité de service intégrale pour les avancements en traitement et les promotions, contrairement à la situation des personnes ayant obtenu un congé sans traitement pour raisons personnelles afin de continuer leurs études.

Soulignons qu'un agent ayant obtenu un diplôme de niveau supérieur grâce à cette procédure de la dispense de service n'accède pas automatiquement à une carrière supérieure mais doit à cet effet réussir l'examen-concours de la carrière donnée. Il devra postuler pour les postes vacants et ne sera donc pas nécessairement affecté auprès de son administration initiale.

La décision relative à l'octroi de la dispense de service est prise par le ministre du ressort, sur avis du chef d'administration et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions. Tout refus d'octroi de la dispense de service doit être motivé et est susceptible de recours devant les juridictions administratives.

Répondant à une question afférente, M. le Ministre précise que le stage judiciaire est une formation professionnelle et n'est par conséquent pas à considérer comme des études. Voilà pourquoi une dispense de service ne pourra être accordée pour l'accomplissement du stage judiciaire.

Le congé linguistique (article 24 point 1° et article 33 du projet de loi n°6457)

Le congé linguistique a été introduit au profit des salariés du secteur privé et des personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale par une loi du 17 février 2009. Jusqu'à présent, ce nouveau congé n'était cependant pas applicable aux fonctionnaires et employés de l'Etat.

A préciser que le congé linguistique concerne donc essentiellement l'apprentissage du Luxembourgeois.

Or, il a été jugé utile d'accorder le bénéfice du congé linguistique également à ces derniers pour deux raisons. D'une part, et même si la maîtrise du luxembourgeois est en principe une condition d'admission au service de l'Etat, les agents de l'Etat peuvent ainsi perfectionner leurs connaissances dans cette langue. D'autre part, les agents qui, dans certains cas, sont recrutés par dérogation aux conditions linguistiques pourront tirer profit de ce congé afin d'apprendre le luxembourgeois.

En ce qui concerne la terminologie utilisée dans le Code du Travail (articles L. 234-72 et suivants) dans le cadre de la procédure d'octroi du congé linguistique, il y a lieu de l'adapter en pratique à la situation de l'Etat. Ainsi, par exemple, lorsqu'il est question d'une « ancienneté de service de six mois au moins auprès du même employeur », la notion d'employeur vise l'Etat et lorsqu'il est prévu que l'employeur avise la demande de congé, il faut entendre par là le ministre du ressort dont relève l'agent demandeur.

Changement de groupe complémentaire dit « voie expresse » (article 50 du projet de loi 6459 et article 72 du projet de loi n° 6465)

L'article 50 du projet de loi n°6459 prévoit à titre de mesure transitoire un mécanisme de promotion complémentaire à celui prévu par la loi fixant les conditions et modalités d'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 et au régime de la validation des acquis de l'expérience professionnels combiné au principe du Lifelong Learning permettant de décrocher un diplôme supérieur à celui dont les agents ont pu se prévaloir au moment de leur engagement au service de l'Etat.

Cette mesure particulière est réservée aux fonctionnaires qui en raison de leur situation de carrière avancée ne sont plus en mesure de profiter du nouveau régime de la validation des acquis de l'expérience professionnelle.

Pour pouvoir profiter de ce mécanisme complémentaire, les fonctionnaires intéressés doivent avoir accompli, au moment de leur admission, quinze années de service, être classés à une fonction relevant du niveau supérieur et doivent occuper à ce moment un poste qui comporte l'exercice des fonctions et attributions supérieures à celles revenant à son groupe de traitement initial. Le nombre maximum de fonctionnaires pouvant en bénéficier est limité à vingt pour cent de l'effectif total du groupe de traitement initial de l'administration dont relève le fonctionnaire.

Les personnes concernées doivent accomplir un travail personnel de réflexion sur un sujet en relation avec la fonction qu'ils occupent à remettre à la commission de contrôle. Au cas où le travail personnel de réflexion est reconnu comme conforme au sujet par la commission de contrôle, le fonctionnaire accède au nouveau groupe de traitement par promotion, son poste occupé à ce moment étant converti en un poste relevant du nouveau groupe de traitement retenu.

L'article 72 du projet de loi n°6465 introduit le même mécanisme pour les employés de l'Etat.

b) Fonctions dirigeantes

La modification de la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans es administrations et services de l'Etat concerne les éléments ci-dessous. Pour de plus amples détails il est prié de se référer à l'exposé des motifs concernant les fonctions dirigeantes (p.130 à 132 du doc. parl n°6457).

- La fonction du médiateur au sein de la Fonction publique est introduite à la liste des fonctions dirigeantes.

- L'article 65 du projet de loi 6457 règle en outre les modalités suivant lesquelles l'agent nommé à une fonction dirigeante peut être révoqué, à savoir qu'il y a deux hypothèses: celle où un désaccord fondamental et persistant avec le Gouvernement sur l'exécution des missions de l'agent existe et celle où il est dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions. A ces deux cas de figure, s'ajoute une hypothèse exceptionnelle qui a trait aux fonctionnaires nommés à un poste dirigeant dans les services de la sécurité. Leur situation est encore différente alors qu'ils peuvent être remplacés à tout moment sans qu'ils ne disposent d'aucun recours contre cette décision. La mesure se justifie par l'intérêt national

attaché à ces fonctions et qui commande une réaction extrêmement rapide du Gouvernement dans des cas très exceptionnels qui n'est pas permise par les règles du droit administratif actuel.

- L'article 65 introduit pour les fonctionnaires dirigeants un système d'appréciation de leurs compétences de direction et d'encadrement. Les modalités d'appréciation sont fixées par le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions et modalités du système d'appréciation des compétences de direction et d'encadrement des fonctions dirigeantes.

L'appréciation des compétences de direction et d'encadrement du fonctionnaire dirigeant se fait sur la base du référentiel de compétences qui comprend quatre domaines principaux : les qualités personnelles et interpersonnelles, la pensée stratégique et l'esprit innovateur, les qualités d'encadrement ainsi que les capacités opérationnelles. La procédure d'appréciation se déroule en deux étapes dont la première est une enquête menée auprès des agents de l'administration sur base d'un questionnaire anonymisé et la deuxième une session de dialogue où sont discutés entre le fonctionnaire dirigeant et les collaborateurs directs les points positifs respectivement les lacunes éventuelles au niveau de la gestion du service et de l'encadrement du personnel. Cette discussion devrait permettre au fonctionnaire dirigeant de mener un entretien constructif avec ses collaborateurs les plus proches. Elle devrait aboutir à des suggestions qui sont censées permettre au fonctionnaire dirigeant d'améliorer et de développer à l'avenir ses compétences d'encadrement et de « leadership ». Les conclusions sont actées dans un rapport d'appréciation qui après validation est remis au ministre du ressort. Il y a encore lieu de relever que le système d'appréciation introduit par le présent texte ne prévoit ni des mesures de récompense, ni des mesures de sanction. En d'autres termes, le rapport d'appréciation n'a aucun impact sur les conditions d'avancement respectivement sur la rémunération du fonctionnaire dirigeant.

- L'article 66 porte sur le reclassement du fonctionnaire révoqué dans une nouvelle fonction. Il s'agit des mêmes règles que celles qui sont appliquées par la législation actuelle au fonctionnaire dont le mandat de sept ans n'a pas été renouvelé, à savoir que le fonctionnaire est classé à la fonction la plus élevée de la carrière supérieure de l'administration dans laquelle il a été nommé à titre temporaire. Le fonctionnaire garde le traitement attaché à la fonction dirigeante.

Plusieurs membres de la Commission estiment que le maintien du revenu du fonctionnaire dirigeant révoqué même si ce dernier n'assume plus la responsabilité de sa fonction dirigeante n'est certes pas une sanction. Par ailleurs, qu'en est-il des fonctionnaires dirigeants qui ne présentent plus leur candidature à l'échéance de leur mandat après 7 années ? Ces fonctionnaires ne devraient-ils pas bénéficier également de ce même traitement que le fonctionnaire révoqué de son poste dirigeant ? La Commission soulève encore que le traitement devrait être en fonction de la tâche réellement exercée.

c) Modifications techniques au statut général

Il s'agit des modifications suivantes du statut général :

- le champ d'application (article 1^{er} du projet de loi);
- l'introduction de nouvelles définitions (article 2) ;
- l'autorité de nomination (article 4) ;
- des adaptations terminologiques (articles 9 à 11, 18, 21, 22, 25 à 32, 42, 46, 49, 50, 52 à 56, 61, 63);
- le paiement du congé restant (article 24) ;
- des précisions relatives aux congés sans traitement respectivement du congé pour travail à mi-temps (articles 34 et 35) ;

- des précisions relatives au service à temps partiel (article 36) ;
- la protection des données (article 41) ;
- le réseau de correspondants (article 43) ;
- la saisine du médecin de contrôle (article 44) ;
- le préavis de démission (article 45) ;
- la révocation en cas de condamnation (article 51).

En ce qui concerne le paiement du congé, plusieurs membres de la Commission s'interrogent si cette disposition n'incite pas à des abus.

d) Rapport d'expérience professionnelle (article 19 du projet de loi n°6457)

En cas de cessation définitive des fonctions ou de cessation temporaire des fonctions pour une durée égale ou supérieure à quatre années, le fonctionnaire qui peut se prévaloir d'une ancienneté de service de dix années au moins est tenu de rédiger un rapport d'expérience professionnelle. Le défaut d'établissement du rapport d'expérience professionnelle entraîne la réduction d'un mois du trimestre de faveur.

Luxembourg, le 26 mars 2013

La Secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Norbert Hauptert