



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

AT/vg

P.V. FNPRA 21

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

Procès-verbal de la réunion du 07 juillet 2014

Ordre du jour :

1. 6703 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale
- Rapporteur : Monsieur Georges Engel
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten
- Présentation d'une série d'amendements
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Aehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler remplaçant M. Max Hahn, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Edy Mertens remplaçant M. Lex Delles, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Justin Turpel

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

M. Carlo Assa, M. Pierre Lammar, M. Romain Schlim, Mme Françoise Schoos, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative
M. Jean-Lou Hildgen, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, M. Max Hahn

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. 6703 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective

M. le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport tel qu'il a été diffusé par courrier électronique le 3 juillet 2014.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté avec 10 voix, à savoir les voix des représentants des groupes parlementaires CSV, LSAP, DP et déi gréng, le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » ayant voté contre.

Le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » explique qu'il a voté contre le rapport parce qu'il estime que la solution présentée par le projet de loi n'est pas satisfaisante. Des problèmes similaires à celui qui s'est présenté pour les élections dans la carrière supérieure peuvent se présenter dans d'autres catégories. Il estime qu'une refonte générale de la loi du 4 avril 1924 s'impose et propose que la Commission soit associée aux discussions au sujet de la réforme du système électoral de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

2. 6459 Projet de loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

La Commission procède à l'examen du projet de lettre d'amendements tel qu'il a été diffusé par courrier électronique le 4 juillet 2014. Pour l'énoncé et la motivation des amendements, il est renvoyé au document précité. De l'examen des amendements, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

Amendement 7 – article 5, paragraphe 1^{er}

L'article 5, paragraphe 1^{er} sous c) prévoit que si le fonctionnaire issu du secteur privé peut se prévaloir d'une expérience ou de connaissances professionnelles spéciales et de qualifications particulières acquises pendant ces périodes d'affiliation et en relation étroite avec le profil du poste brigué, la bonification peut être accordée jusqu'à concurrence de la totalité de ces périodes.

Alors que cette nouvelle disposition ne concerne que les fonctionnaires qui entrent en service après la mise en vigueur du projet de loi, la représentante du groupe parlementaire CSV propose d'introduire une disposition transitoire permettant aux agents en service de se voir bonifier la totalité de la période de service dans le secteur privé. L'oratrice estime que les agents en service seront lésés dans leur carrière dans la mesure où ils ne peuvent se voir accorder une bonification d'ancienneté pour la moitié de la période de service dans le secteur privé et ceci pour un maximum de 12 ans.

M. le Ministre explique qu'une telle disposition transitoire entraînant la reconstitution des carrières des fonctionnaires en service lors de la mise en vigueur du présent projet de loi n'est pas envisagée. Il ne voit pas où les agents en service seraient lésés alors qu'ils étaient en connaissance des conditions en vigueur lors de leur entrée en service. Par ailleurs, les futurs fonctionnaires auront des désavantages par rapport à l'ancien régime, notamment en ce qui concerne la rémunération du stage qui s'étale désormais sur 3 ans.

Amendement 8 – article 6, paragraphe 4, alinéa 1^{er}

En réponse à une question afférente, l'expert gouvernemental explique qu'en cas de recours contre la décision de révocation, la révocation devient définitive lorsque l'arrêté du tribunal prend effet, puisque les recours administratifs n'ont pas d'effet suspensif. C'est à partir de ce moment que le fonctionnaire ainsi révoqué ne touche plus de salaire à moins qu'il ait demandé un sursis à l'exécution de la décision.

Amendements 17 et 18

Le représentant du groupe politique CSV estime que le classement du premier conseiller de légation, nouvelle fonction qui remplace celle initialement retenue du directeur du département des affaires étrangères, au grade 18 entraîne un déséquilibre en ce qui concerne la responsabilité dont sont chargés les titulaires des différents postes occupant une fonction dirigeante. Dans ce cadre, il soulève qu'un premier conseiller de gouvernement, en charge de la coordination générale d'un ministère, n'est classé qu'au grade 17, alors que le premier conseiller de légation, en charge d'un seul département, est prévu d'être classé au grade 18. La logique du projet de loi initial serait affectée dans la mesure où la fonction du secrétaire général d'un département ministériel est supprimée dans le cadre des amendements de sorte que les fonctions en charge de la coordination générale des autres ministères restent désavantagées par rapport au Ministère des Affaires étrangères.

M. le Ministre rappelle que cet article répond à la doléance du Ministre des Affaires étrangères de revaloriser certaines fonctions dirigeantes au Luxembourg par rapport aux postes dans les missions diplomatiques à l'étranger. Il souligne que les amendements sous rubrique se limitent à modifier la dénomination de la fonction du directeur du département des affaires étrangères en celle du premier conseiller de légation, mais le nombre des postes concernés reste identique, à savoir 7 postes en charge des 7 directions du Ministère des Affaires étrangères.

Amendement 20

L'amendement 20 introduit la fonction d'instituteur spécialisé dans l'enseignement fondamental dans le sous-groupe de traitement A1. La création de la fonction d'instituteur spécialisé répond à un besoin impératif du terrain. L'instituteur spécialisé doit être détenteur d'un diplôme de master et justifier d'une certaine pratique enseignante d'au moins cinq ans.

Il s'agit donc d'une nouvelle fonction. Le nombre de postes d'instituteur spécialisé sera déterminé et autorisé chaque année en fonction des besoins constatés dans le secteur de l'Enseignement.

Amendement 21

La fonction d'inspecteur général de l'enseignement fondamental, classé au grade 17, est supprimée et la fonction d'inspecteur de l'enseignement fondamental est reclassée du grade 16 au grade 17. Cet amendement tient compte de la réorganisation de l'inspection, telle qu'instituée par la loi du 18 juillet 2013 concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental. L'inspection fonctionne désormais en tant que collège.

Dans ce contexte, il est rappelé que la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental attribue clairement à l'inspecteur une fonction dirigeante en tant que chef de service. La loi définit les inspecteurs comme chefs hiérarchiques des enseignants (article 60: « (...) Il exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel des écoles (...) »). En leur qualité de présidents de la Commission d'inclusion scolaire, les inspecteurs exercent également le pouvoir d'instruction sur les membres de l'équipe multi-professionnelle.

La mise en vigueur de cette loi a engendré un changement radical des missions de l'inspecteur: La loi attribue aux inspecteurs un rôle de décideur dans tous les domaines de l'école fondamentale. Le pouvoir hiérarchique ne sera plus partagé avec les autorités communales, et les présidents des comités d'école n'exercent aucun pouvoir hiérarchique. Selon la loi, les inspecteurs assument l'entière responsabilité administrative et pédagogique dans leur arrondissement d'inspection.

L'article 60 de la loi précitée dispose entre autres: « L'inspecteur de l'enseignement fondamental assure la surveillance des écoles de l'enseignement fondamental, publiques et privées, et de l'enseignement à domicile dans son arrondissement. (...) Il surveille l'ensemble des activités d'apprentissage ayant lieu pendant l'horaire scolaire, excepté le cours d'instruction religieuse et morale. (...) » Ces nouvelles dispositions légales ont entraîné des augmentations considérables de la tâche de l'inspecteur à la fois en complexité et en envergure :

- La mission de surveillance devient nettement plus compliquée avec la mise en place de l'enseignement par compétences et l'organisation des écoles par cycles ainsi que la volonté politique de procéder à une évaluation systématique des écoles en tant qu'entités pédagogiques.

- L'envergure de la tâche de l'inspecteur connaît une importante croissance étant donné les modifications en relation avec l'offre scolaire et en relation avec la tâche future des enseignants. Les inspecteurs devront surveiller ces nouveaux devoirs des instituteurs.

Par ailleurs et depuis septembre 2009, l'inspection de l'enseignement fondamental est tenue d'assurer de nombreux travaux administratifs qui, jusqu'à cette date, ont été assurés par les administrations communales et qui constituent de nouvelles missions.

Amendement 48

M. Gilles Roth dépose deux amendements relatifs à l'article 41 (ancien article 37) du projet de loi 6459 (cf. document déposé en annexe du présent procès-verbal):

Il est proposé de modifier comme suit le paragraphe 1, alinéa 1 de l'article 37 :

« **Art. 37. 41.** (1) Les fonctionnaires qui d'après l'ancienne législation avaient une perspective de carrière plus favorable pour l'accès aux différents grades de l'ancien cadre ouvert et de l'ancien cadre fermé peuvent bénéficier pendant une période transitoire de **vingt sept** ans, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, au maximum de **deux trois** avancements en grade, avancements en traitement ou promotions, d'après les anciennes dispositions d'avancement, lorsque celles-ci s'avèrent plus favorables. Il en est de même pour les anciennes carrières planes ayant connu exclusivement des avancements fixes après un nombre déterminé d'années. »

Commentaire : Il est proposé d'amender l'article 37 paragraphe 1er en ajoutant un avancement supplémentaire ainsi que deux années supplémentaires à la période transitoire du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} afin d'éviter de potentiels cas de rigueur issus d'une période transitoire trop restrictive.

En effet il y a lieu de ne pas trop désavantager les agents nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, et qui pourraient se retrouver dans une situation où leurs attentes de carrière ne correspondent plus à celles lors de leur entrée en service et de ce fait leur carrière correspondra exactement à celle des agents nommés après l'entrée en vigueur.

Il est proposé de modifier comme suit le paragraphe 3 de l'article 37 :

« (3) Pour l'application du présent article, les anciennes dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat restent en vigueur pendant une période transitoire de **cinq sept** ans. Pendant cette période, un règlement grand-ducal continue à fixer annuellement, d'après l'ancienne législation, le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières visées. »

Commentaire : Suite à l'amendement relatif à l'article 37 paragraphe 1^{er} il y a lieu de prolonger également la durée fixée au paragraphe 3 pendant laquelle un règlement grand-ducal continue à fixer annuellement, d'après l'ancienne législation, le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévus pour les diverses carrières visées.

*

M. le Ministre explique que les modalités de cette période transitoire ont été retenues dans le cadre de l'accord entre le Gouvernement prédécesseur et la CGFP. Il rappelle qu'au stade de l'élaboration de l'avant-projet de loi, le Gouvernement précédent avait initialement prévu une période transitoire de 3 ans, qui a été relevée à 5 ans lors des négociations. M. le Ministre souligne que le paquet des réformes prévoit, d'un côté une prime unique et l'augmentation de la valeur du point indiciaire et, de l'autre côté des mesures d'économie. La période transitoire telle que prévue à l'article 41 est une mesure faisant partie de l'accord avec la CGFP et que le Gouvernement veut maintenir. Monsieur le Ministre relève qu'en contrepartie, les nouvelles modalités d'avancement permettront à un plus grand nombre de fonctionnaires de bénéficier des avancements au dernier grade.

Le représentant de la sensibilité « déi Lénk » est d'avis que, en tant que conséquence logique de l'augmentation de la période transitoire de 3 à 5 ans pendant les négociations, le nombre d'avancements permis aurait dû être augmenté de 2 à 3.

Les amendements proposés par M. Gilles Roth sont soumis au vote :

- 6 voix pour les amendements : les 5 représentants du groupe parlementaire CSV et le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » ;
- 7 voix contre les amendements : les 3 représentants du groupe politique LSAP, les 3 représentants du groupe politique DP et le représentant du groupe politique « déi gréng ».

Les amendements proposés par M. Gilles Roth au sujet de l'article 37 sont par conséquent rejetés.

Se référant à une proposition du Premier Ministre, M. Gilles Roth demande au Gouvernement de fournir une fiche financière quant aux coûts de la mesure transitoire présentée dans le cadre de ses amendements.

Amendement 58

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 6 introduit à l'article 51 par l'amendement sous rubrique, l'expert gouvernemental explique que sont visés les fonctionnaires retraités qui sont actuellement réintégrés. Il s'agit par exemple des professeurs de lycées retraités qui sont en charge de quelques leçons par semaine. A noter que la possibilité de réintégrer des retraités a été introduite à l'article 23 paragraphe 3 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat par la loi du 19 mai 2003. Le projet de loi sous objet prévoit la suppression de cette mesure. Le paragraphe 6 met donc en place une

mesure transitoire pour clarifier la situation d'agents actuellement bénéficiaires d'une réintégration.

En ce qui concerne la réintégration des députés-fonctionnaires actuellement en pension spéciale, l'expert gouvernemental explique que cette situation est couverte par l'article 129 de la loi électorale, paragraphe 5, 2^{ème} alinéa du point 2 disposant que « Le temps passé en qualité de bénéficiaire, soit d'une pension spéciale, soit d'un traitement d'attente est considéré comme temps de service, respectivement comme période d'assurance. ». En ce qui concerne le champ d'application des dispositions transitoires du projet de loi sous examen, il est clair qu'un député-fonctionnaire est à considérer comme en étant en service.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle le problème qu'il a soulevé lors d'une réunion antérieure en ce qui concerne les avancements du fonctionnaire de la carrière du conseiller de gouvernement. En effet, il conteste l'interprétation du ministère que les fonctions créées en vertu de l'article 76 de la Constitution ne soient pas regroupées dans une seule et même carrière du conseiller de gouvernement, mais constituent chaque fois une carrière à part avec une fonction unique à l'instar des carrières par exemple de directeur ou de directeur adjoint.

Cette interprétation a des répercussions sur l'adaptation des pensions spéciales et des traitements d'attente des députés-fonctionnaires dans la carrière du conseiller de gouvernement. Ainsi, un député élu au moment où il occupe la fonction de conseiller de gouvernement adjoint n'avancera plus et sera admis à la retraite dans ce grade à l'âge de 65 ans. De même, sa pension spéciale n'est plus augmentée alors que cette personne ne bénéficie plus d'avancements en grade. Le représentant du groupe parlementaire CSV renvoie à l'article 129, paragraphe 3, point 2 de la loi électorale¹ et critique que, contrairement à tous les autres députés-fonctionnaires, les députés dans la fonction du conseiller de gouvernement sont les seuls à ne pas bénéficier des avancements en grade durant l'exercice de leur mandat.

Par ailleurs, le représentant du groupe politique CSV soulève que dans le cadre de la révision de la Constitution il est prévu qu'en cas d'une dissolution de la Chambre, les députés restent en fonction jusqu'à l'assermentation des députés nouvellement élus. Cette disposition constitue un problème réel pour les députés-fonctionnaires ayant la qualité du conseiller de gouvernement, qui, en restant en fonction, ne peuvent plus être nommés à un grade supérieur entre deux mandats.

M. le Ministre propose de régler la question des fonctions créées en vertu de l'article 76 de la Constitution actuelle dans le cadre de la mise en vigueur de la nouvelle Constitution.

Amendement 63

Un membre de la Commission estime que l'alinéa 2 de l'article 55 est source d'insécurité juridique dans la mesure où il n'y a pas d'énumération des dispositions légales à abroger pour être contraires à la présente loi.

*

¹ A la date du 1^{er} janvier de chaque année, la pension spéciale, respectivement le traitement d'attente du bénéficiaire sont révisés sur la base des traitements, indemnités ou salaires et des services ou périodes que l'agent aurait encore pu obtenir dans la carrière occupée au moment de la mise à la retraite, compte tenu des avancements en échelon et en traitement ainsi que des promotions qu'il aurait pu y acquérir encore, s'il était resté en service. Pour cette reconstitution de carrière toutes les prémisses nécessaires à leur réalisation, à l'exception des conditions d'âge et d'années de service, sont censées être acquises. Les promotions ont lieu au moment où un collègue de rang égal ou immédiatement inférieur obtient la même promotion.

Soumis au vote, la lettre d'amendements est adoptée avec 7 voix, à savoir les voix des représentants des groupes politiques LSAP, DP et déi gréng et avec l'abstention des 5 membres du groupe politique CSV ainsi que du représentant de la sensibilité politique « déi Lénk ».

3. **Divers**

M. le Ministre informe la Commission qu'il a proposé au Gouvernement de retirer le projet de loi 6464 du rôle. Ce retrait s'explique par les critiques fondamentales du Conseil d'Etat à l'égard de ce projet.

Luxembourg, le 6 août 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Anne Tescher

Le Président,
Yves Cruchten

Annexe :

Amendements introduits par M. Gilles Roth

Propositions d'amendement

de l'article 37 du projet de loi 6459

déposé par M. Gilles Roth au cours de la
réunion de la Commission de la Fonction publique
du 7 juillet 2014

Amendement n°1 concernant le paragraphe 1 de l'article 37

Il est proposé de modifier comme suit le paragraphe 1, alinéa 1 de l'article 37 :

« Art. 37. 1. Les fonctionnaires qui d'après l'ancienne législation avaient une perspective de carrière plus favorable pour l'accès aux différents grades de l'ancien cadre ouvert et de l'ancien cadre fermé peuvent bénéficier pendant une période transitoire de cinq sept ans, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, au maximum de deux trois avancements en grade, avancements en traitement ou promotions, d'après les anciennes dispositions d'avancement, lorsque celles-ci s'avèrent plus favorables. Il en est de même pour les anciennes carrières planes ayant connu exclusivement des avancements fixes après un nombre déterminé d'années. »

Commentaire

Il est proposé d'amender l'article 37 paragraphe 1^{er} en ajoutant un avancement supplémentaire ainsi que deux années supplémentaires à la période transitoire du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} afin d'éviter de potentiels cas de rigueur issus d'une période transitoire trop restrictive.

En effet il y a lieu de ne pas trop désavantager les agents nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, et qui pourraient se retrouver dans une situation où leurs attentes de carrière ne correspondent plus à celles lors de leur entrée en service et de ce fait leur carrière correspondra exactement à celle des agents nommés après l'entrée en vigueur.

Amendement n°2 concernant le paragraphe 3 de l'article 37

Il est proposé de modifier comme suit le paragraphe 3 de l'article 37 :

« Art. 37. 3. Pour l'application du présent article, les anciennes dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État restent en vigueur pendant une période transitoire de cinq sept ans. Pendant cette période, un règlement grand-ducal continue à fixer annuellement, d'après l'ancienne législation, le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières visées. »

Commentaire

Suite à l'amendement relatif à l'article 37 paragraphe 1, il y a lieu de prolonger également la durée fixée au paragraphe 3 pendant laquelle un règlement grand-ducal continue à fixer annuellement, d'après l'ancienne législation, le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé prévu pour les diverses carrières visées.

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative
- aux Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 7 juillet 2014



Anne Tescher

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