

A V I S

sur

le 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 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique;**
- 3) 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;**
- 4) de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État**

Par dépêche du 28 février 2019, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise d'abord et principalement à transposer dans la législation en vigueur certaines mesures prévues par l'avenant à l'accord salarial dans la fonction publique du 5 décembre 2016, avenant conclu le 15 juin 2018 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement. Concrètement, il s'agit des mesures suivantes:

- la fixation de la durée normale du stage à deux années;
- la suppression des indemnités de stage réduites qui ont été introduites par les textes relatifs aux réformes dans la fonction publique, entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2015;
- l'introduction d'une disposition spéciale selon laquelle la nomination est considérée comme étant intervenue un an plus tôt pour l'application des avancements en échelon et en grade pour les agents admis au stage à partir du 1^{er} octobre 2015 et ayant obtenu leur nomination avant l'entrée en vigueur de la future loi;
- le calcul des parts patronale et salariale des cotisations pour pension pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2019 comme si les mesures prémentionnées avaient existé auparavant, l'État prenant en charge la différence entre le montant de ces cotisations recalculées et celui des cotisations ayant effectivement été payées.

Ensuite, le projet de loi a également pour objet de régler, conformément aux mesures précitées et par des dispositions transitoires, la situation des agents actuellement en période de stage.

Finalement, le projet procède encore à l'adaptation de diverses dispositions actuellement en vigueur, soit pour les rendre conformes aux prédites mesures qui seront nouvellement introduites, soit pour les rendre plus claires et cohérentes, soit encore pour y redresser certaines terminologies désuètes.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

La Chambre se félicite d'abord de la diminution de la durée normale du stage de trois à deux années, tout en étant consciente que cette mesure est susceptible d'entraîner des problèmes concernant la gestion et le suivi du programme de formation pendant le stage dans certaines administrations et à l'Institut national d'administration publique (d'après les informations à la disposition de la Chambre, environ 1.300 personnes risquent d'être concernées). Elle approuve ensuite tout particulièrement la suppression des indemnités de stage réduites (correspondant à 80% du traitement initial pendant les deux premières années de stage et à 90% de ce traitement durant la troisième année). En effet, ce régime des indemnités réduites constitue non seulement une mesure d'austérité au vu de l'essor économique actuel, mais également une disposition totalement injuste et injustifiée à la base.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle que le stage aurait dû être révisé de façon efficace en 2015 dans le cadre des réformes dans la fonction publique, ce qui n'a toutefois pas été le cas. Ainsi, les stagiaires doivent à l'heure actuelle, à côté de leur formation poussée, maîtriser la même charge de travail à temps plein que leurs collègues fonctionnaires, mais en obtenant une rémunération réduite.

La Chambre ne peut dès lors qu'approuver qu'il soit définitivement mis fin à cette injustice quant aux indemnités de stage et elle espère que les nouvelles dispositions pourront entrer en vigueur au plus vite.

Concernant la formation pendant le stage, qui aurait également dû être revue en profondeur en 2015, la Chambre tient à rappeler que les cours dispensés n'ont pas toujours été adaptés aux besoins des

différents services et administrations de l'État, de sorte qu'ils n'ont pas permis de former efficacement les stagiaires.

Par un règlement grand-ducal du 31 octobre 2018, la formation générale pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires ainsi que la formation de début de carrière des employés de l'État ont été réorganisées en étendant la possibilité pour les chefs d'administration d'intervenir dans ces formations, sans que la durée totale de celles-ci ait toutefois été modifiée. Dans son avis n° A-2988² du 25 juillet 2018 sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux au projet qui est devenu par la suite ledit règlement grand-ducal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait critiqué la réforme proposée, en estimant que celle-ci porterait atteinte à la valeur des formations dispensées. Elle avait en outre demandé de "*maintenir un régime de formation approprié*".

Le projet sous avis prévoit maintenant de réduire la durée totale minimale des formations générale et spéciale pendant le stage, cela en raison de la fixation de la période de stage à deux années.

Si la Chambre peut comprendre cette façon de procéder, qui permettra aux administrations de mieux organiser la formation de leurs stagiaires, elle tient cependant encore une fois à mettre en garde contre une dévalorisation de la formation pendant le stage, cela au détriment non seulement des agents concernés, mais également de la fonction publique en général. Elle reviendra plus en détail sur ce sujet dans le cadre de l'examen de l'article II ci-après.

En outre, la Chambre relève encore qu'elle aurait préféré que la refonte de la formation des stagiaires eût fait l'objet d'un projet de loi à part au lieu qu'elle soit maintenant intégrée dans le texte qui procède à la diminution de la durée du stage et à la suppression des indemnités de stage réduites. En effet, le fait de devoir mettre en œuvre toutes ces réformes en même temps sera un défi difficile pour tous les services et agents concernés.

Examen du texte

Ad article I^{er}

Le texte sub article I^{er}, point 2^o, lettre a), du projet de loi est à compléter comme suit, cela afin de l'aligner sur le libellé correct du texte coordonné joint au dossier sous avis:

"Au paragraphe I^{er}, alinéa 4, la seconde phrase est remplacée par la phrase suivante: 'Elle est également refusée aux candidats dont le contrat a été résilié par décision motivée, dont le stage a été résilié pour motifs graves ou qui ont obtenu pour la seconde fois un niveau de performance 1.'"

Au point 3^o, lettre b), point ii), le deuxième tiret est à adapter de la façon suivante:

"- Le premier tiret est supprimé, le deuxième tiret actuel devenant le premier tiret."

Ad article II

L'article II prévoit d'adapter la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique afin d'y modifier le nombre d'heures des formations (générale et spéciale) des fonctionnaires stagiaires et des employés en "*période d'initiation*" (actuellement appelée "*période de stage*"; la Chambre y reviendra ci-après dans le cadre de l'examen de l'article IV du projet), tout en supprimant la distinction entre formation du cycle long et formation du cycle court ainsi que les différentes durées de formation déterminées pour chaque groupe de traitement ou d'indemnité.

Plus précisément, il est prévu de fixer dans la loi la durée de la formation générale à 60 heures au minimum, ce qui correspond au nombre d'heures de formation du tronc commun actuellement déterminé par le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État.

Par ailleurs, les différentes durées minimales de la formation spéciale fixées pour chaque groupe de traitement sont supprimées et la loi en question est modifiée dans le sens que le nombre d'heures de formation spéciale pour tous les fonctionnaires stagiaires s'élève doré-

navant à 60 au minimum (au lieu de 90 pour les groupes de traitement A1 et C1, 100 pour le groupe A2 et 110 pour le groupe B1).

En ce qui concerne la formation pendant le stage, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler les observations suivantes qu'elle avait formulées dans son avis précité n° A-2988² du 25 juillet 2018:

"Depuis la création en 1983 de l'Institut de formation administrative, rebaptisé INAP en 1999, le principe de base en matière de formation pendant le stage dans la fonction publique a toujours été d'opérer une distinction claire et nette entre la formation générale et la formation spéciale dans les différentes administrations, les règles suivantes étant applicables aux formations en question:

- *la formation générale à l'INAP est la même pour tous les stagiaires (mis à part quelques exceptions et les adaptations en fonction des différents groupes de traitement);*
- *le système d'appréciation des résultats aux examens de fin de formation est équivalent pour les deux voies de formation (générale et spéciale);*
- *le Ministère de la fonction publique est autonome pour fixer les programmes de la formation générale et les administrations sont autonomes pour déterminer la formation spéciale.*

Jusqu'à présent, les principes précités n'ont jamais été mis en cause, mais ils ont été maintenus, voire consolidés lors des diverses modifications législatives intervenues en 1999, 2000, 2009 et 2015. Leur mise en œuvre a toutefois été modulée fortement par le biais de la réglementation afférente. Ainsi, la durée de la formation générale pendant le stage a notamment été diminuée en 1999 (celle des agents de la carrière du 'rédacteur' a été réduite de 640 heures à 372 heures par exemple)."

Le projet sous avis prévoit d'abaisser désormais la durée totale minimale de la formation pendant le stage.

En effet, en application du régime actuellement en vigueur en matière de formation générale pour le groupe de traitement B1 par exemple, les stagiaires en question suivent 372 heures de cours de formation, dont 60 heures obligatoires (tronc commun) sanctionnées par un examen et 312 heures au choix des chefs d'administration.

Selon le projet sous avis, les stagiaires du groupe B1 ne devront pourtant plus suivre que 60 heures de formation obligatoire, le texte ne fournissant plus de précision quant au nombre minimum des heures de formation à fixer par les chefs d'administration, qui pourront donc à l'avenir déterminer librement la durée des "*formations au choix*".

Comme mentionné ci-avant, les stagiaires du groupe B1 ne devront par ailleurs plus suivre que 60 heures de cours obligatoires de formation spéciale au lieu des 110 heures actuellement prévues par l'article 6 de la loi susvisée du 15 juin 1999.

Selon le commentaire de l'article II du projet sous avis, "*il est évident que le nombre d'heures de formation doit être adapté*", "*dans la mesure où la durée du stage a été réduite de trois à deux ans, avec maintien de la possibilité d'une réduction de stage d'une année*".

Si la Chambre peut comprendre que le système projeté de la formation pendant le stage soit introduit pour établir une plus grande flexibilité dans la détermination de la formation et pour permettre aux administrations d'adapter les programmes et la durée des cours à leurs besoins, elle a toutefois du mal à suivre l'argument précité repris au commentaire de l'article II. En effet, la durée normale du stage a déjà été de deux années avant l'entrée en vigueur des réformes dans la fonction publique au 1^{er} octobre 2015 (également avec la possibilité d'une réduction de stage d'une année), mais le temps de formation a jusqu'à présent été le même depuis 1999.

Cela dit, la Chambre est d'avis que le nouveau système prévu par le projet de loi va probablement réduire de façon considérable la valeur de la formation pendant le stage, les risques suivants (qu'elle avait déjà évoqués pour partie dans son avis prémentionné n° A-2988⁻²) pouvant notamment en découler:

- les vues des chefs d'administration ne coïncident pas nécessairement avec les objectifs d'une formation générale de haut niveau, les chefs d'administration étant en effet sous la contrainte de ne pas "*perdre*" de futurs fonctionnaires au cours d'une formation générale exigeante. Le fait de permettre aux chefs d'administration d'intervenir beaucoup plus dans le cadre de la détermination de la formation générale risque ainsi de créer des divergences importantes concernant tant le volume que le degré de difficulté du programme de formation au sein des différentes administrations;

- la formation générale risque de ne plus être véritablement de "*niveau général*" (notamment du fait de l'intervention accrue des chefs d'administration), mais de devenir plutôt une formation spécifique organisée par l'INAP, alors que la formation spéciale doit être organisée par l'administration elle-même;
- la réduction de la durée minimale des formations générale et spéciale risque de dévaloriser la formation pendant le stage au détriment des agents concernés et de la fonction publique en général;
- du fait que la durée entière de la formation n'est plus fixée par un texte législatif ou réglementaire, le nouveau régime manque de précision et de clarté, ce qui risque de mener à des abus et à des dérapages pouvant entraîner des conséquences néfastes pour le niveau de formation des stagiaires.

Au vu de toutes les observations qui précèdent, et afin de maintenir un régime de formation approprié, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande vivement d'augmenter le volume minimum de la formation générale obligatoire sanctionnée par un examen (tronc commun), de déterminer précisément la durée totale de la formation générale pour les différents groupes de traitement, comme cela est le cas à l'heure actuelle, et de maintenir le volume de la formation spéciale tel qu'il est actuellement prévu par la loi du 15 juin 1999.

Toutes les remarques précédentes valent d'ailleurs également, mutatis mutandis, pour la formation de début de carrière des employés de l'État.

L'article II, point 3°, du projet de loi sous avis prévoit d'adapter l'article 9bis de la loi précitée du 15 juin 1999 afin d'y rayer la référence au contrôle des connaissances dans le cadre de la formation de début de carrière des employés de l'État. En effet, l'article IV du projet se propose de supprimer ledit contrôle des connaissances ainsi que le rapport d'aptitude professionnelle sanctionnant actuellement le cycle de formation de début de carrière, cela en raison de la réintroduction du mécanisme de calcul de l'indemnité de début de carrière applicable avant les réformes de 2015 dans la fonction publique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le chapitre 2 du règlement grand-ducal susmentionné du 31 octobre 2018, portant entre autres organisation du cycle de formation

de début de carrière des employés de l'État, comporte une section 2 et une section 3 traitant respectivement du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle en question. Ces deux sections seront dès lors à supprimer.

Ad article III

L'article III, point 2°, prévoit de remplacer la disposition légale déterminant la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial.

La Chambre approuve que toutes les périodes de travail à tâche complète ou partielle, y compris donc les périodes de stage, passées dans le secteur public ou dans le secteur privé avant la nomination du fonctionnaire (ou avant le début de carrière de l'employé) lui soient dorénavant bonifiées pour la totalité du temps pour le calcul de son traitement initial (ou de son indemnité de début de carrière).

La nouvelle disposition ne sera toutefois applicable que pour l'avenir et non pas de façon rétroactive, ce qui peut poser problème dans certains cas.

Prenons en effet l'exemple de deux agents recrutés dans le même groupe de traitement auprès d'une même administration et ayant chacun une expérience professionnelle identique de vingt années dans le secteur privé avant leur engagement au service de l'État, le premier agent obtenant sa nomination définitive une semaine avant l'entrée en vigueur de la future loi, le deuxième l'obtenant une semaine après la mise en vigueur. Dans cette situation, le temps d'activité passé dans le secteur privé par le premier agent lui est seulement bonifié pour la moitié pour le calcul du traitement initial, alors que la même période d'activité est bonifiée pour la totalité au deuxième agent. De plus, la période de stage est seulement bonifiée à ce deuxième agent. Celui-ci obtient de ce fait un traitement initial qui est forcément plus élevé que celui de son collègue qui a toutefois des qualifications identiques et qui a été engagé quasiment en même temps.

La Chambre met en garde contre de telles inégalités de traitement pouvant découler du nouveau régime déterminant la bonification d'ancienneté de service et elle estime qu'il faudra trouver un moyen pour y remédier.

L'article III, point 3°, procède à la suppression et au remplacement des dispositions relatives aux indemnités de stage réduites des fonctionnaires stagiaires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que la notion discriminatoire de l'âge fictif ne soit pas réintroduite par le projet de loi sous avis et que "*les fonctionnaires stagiaires toucheront à l'avenir pendant toute la durée de leur période de stage les indemnités de stage telles qu'elles existaient auparavant pour les stagiaires ayant atteint l'âge fictif de début de carrière*" (commentaire du point 3° en question).

Ad article IV

L'article sous rubrique prévoit d'adapter la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État pour y remplacer les dispositions relatives aux indemnités de stage réduites et supprimer les textes traitant du contrôle des connaissances ainsi que du rapport d'aptitude professionnelle sanctionnant le cycle de formation de début de carrière.

Dans un souci de clarté, il est par ailleurs prévu de remplacer la notion "*période de stage*" par celle de "*période d'initiation*" pour les employés de l'État.

Concernant cette dernière mesure, il est précisé au commentaire de l'article IV qu'il "*est profité de l'occasion dans le cadre du présent projet de loi pour rendre plus transparent la notion de 'période de stage' dans le contexte contractuel de l'employé de l'État*", ladite notion prêtant "*à confusion dans la mesure où elle ne (vise) pas la période de formation et d'appréciation de l'employé*", "*ceci notamment dans les cas où l'employé bénéficie d'un contrat de travail à durée déterminée avant son engagement à titre définitif*". Il est dès lors proposé de remplacer la notion en question "*afin d'éviter toute confusion avec le régime du stage des fonctionnaires*".

La Chambre a du mal à suivre cette argumentation des auteurs du texte. En effet, elle estime que la notion "*période de stage*" ne prête pas du tout à la confusion alléguée. De plus, elle fait remarquer que la plupart des employés de l'État bénéficient d'un contrat à durée indéterminée. Par conséquent, la Chambre demande de maintenir la

notion "*période de stage*" pour les employés de l'État et d'adapter le projet de loi dans ce sens.

À titre subsidiaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les dispositions afférentes sub article IV, points 4° et 8°, du projet ne sont pas en phase avec le texte coordonné de la loi précitée du 25 mars 2015, texte joint à titre d'information au dossier sous avis.

Pour ce qui est de la suppression du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle, la Chambre rappelle qu'il faudra adapter en conséquence le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage pour les fonctionnaires stagiaires de l'État et des établissements publics de l'État ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés de l'État.

L'article IV, point 2°, lettre f), se propose de rayer la disposition suivante, sans que le commentaire des articles fournisse une quelconque explication à ce sujet:

"L'employé a droit pendant la période de stage à l'allocation de famille, à l'allocation de repas, à l'allocation de fin d'année, aux allocations familiales, à la prime d'astreinte, à l'indemnité d'habillement, aux primes pour professions de santé ainsi qu'aux suppléments d'indemnité dans les conditions prévues par la présente loi."

Bien que tous les employés aient droit aux allocations, indemnités et primes susvisées en vertu des dispositions générales qui leur sont applicables, la Chambre demande, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de maintenir la disposition prémentionnée pour garantir que les éléments de rémunération en question soient versés aux employés en période de stage.

L'article IV, point 5°, du texte sous avis prévoit d'adapter comme suit l'article 29, alinéa 3, de la loi sur le régime et les indemnités des employés de l'État:

"Le nombre des postes à responsabilités particulières est limité à 15 pour cent de l'effectif total des employés défini pour chaque groupe d'indemnité au sein de chaque administration. Par 'effectif total' au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre le nombre

d'employés du groupe d'indemnité en activité de service dans l'administration à laquelle ils sont affectés, y compris les employés en période de stage ainsi que les employés en période de congé, à l'exception de ceux en congé sans indemnité sur base de l'article 30, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État."

Afin d'éviter toute confusion au sujet de la question de savoir si les employés de l'État en période de stage seront compris dans l'"effectif total" susvisé, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de maintenir le libellé actuel de la disposition en question.

Finalement, la Chambre relève que la modification prévue à l'article IV, point 8°, ne tient pas compte de la suppression du contrôle des connaissances et du rapport d'aptitude professionnelle – c'est-à-dire des conditions d'examen – pour les employés en période de stage.

Au vu de cette remarque, l'article 52, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi sur le régime et les indemnités des employés de l'État doit prendre la teneur suivante:

"Il bénéficie, en vue de ces avancements, d'une dispense des conditions de stage et d'examen y prévues."

Le point 8° précité est à modifier en conséquence.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 4 avril 2019.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF