



# A V I S

sur

**le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités et les matières de l'examen de fin de stage sanctionnant la formation spéciale en vue de l'admission définitive ainsi que de l'examen de promotion des différentes catégories de traitement auprès de l'Administration gouvernementale et portant modification:**

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État;**
- 2° du règlement grand-ducal modifié 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 dépêche du 13 juillet 2020, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

La loi du 15 décembre 2019 sur la réforme du stage dans la fonction publique et modifiant, entre autres, la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique a adapté cette dernière dans le sens que le nombre d'heures de formation spéciale pour tous les fonctionnaires stagiaires s'élève dorénavant 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).

Le projet sous avis a pour objet de tenir compte de cette refonte et de remplacer par conséquent la réglementation actuellement applicable fixant les modalités d'organisation et le programme de la formation spéciale des fonctionnaires stagiaires auprès de l'Administration gouvernementale, ceci en uniformisant la durée de formation pour tous les stagiaires et en révisant en même temps les matières enseignées.

Le projet remplace en outre les dispositions réglementaires traitant de la formation préparatoire à l'examen de promotion et concernant les modalités d'organisation de celui-ci pour les fonctionnaires des catégories de traitement B, C et D auprès de la même administration.

Finalement, le projet procède encore au redressement de certaines incohérences dans la réglementation applicable de façon générale dans la fonction publique, relative à la procédure des commissions d'examen et à l'organisation de la formation des stagiaires.

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

### **Remarques préliminaires**

L'objectif principal du projet de règlement grand-ducal est d'adapter le volume et les programmes de la formation spéciale pendant le stage ainsi que de la formation préparatoire à l'examen de promotion auprès de l'Administration gouvernementale.

Si, en général, la Chambre a l'habitude de ne pas s'immiscer dans le choix des matières et épreuves figurant au programme d'une formation ou d'un examen donné et qu'elle s'abstient de se prononcer à ce sujet, elle est en l'occurrence informée que la représentation du personnel concerné s'oppose aux modifications proposées et ce, entre autres, pour les raisons qui suivent:

- la réduction drastique du volume de la formation spéciale (de 262 à 60 heures pour les agents B1 par exemple) – notamment pour certaines matières fondamentales concernant l'organisation et le fonctionnement de l'État – ne permet plus de conférer une formation professionnelle de base solide aux stagiaires, surtout au vu des exigences toujours croissantes et de la complexité grandissante des dossiers à traiter par les différents départements et services ministériels;
- la loi du 15 décembre 2019 sur la réforme du stage dans la fonction publique prévoit une durée minimale de 60 heures de formation spéciale pour les stagiaires de toutes les catégories de traitement, sans toutefois imposer la réduction du volume de formation actuellement en vigueur à ce minimum. Or, d'après l'exposé des motifs joint au projet de règlement grand-ducal, celui-ci "*entend aligner le programme de formation pour les fonctionnaires stagiaires de l'Administration gouvernementale ... sur les nouvelles dispositions prévues par la loi du 15 décembre 2019*";
- l'argument selon lequel "*le nombre de stagiaires au sein de l'AGOUV a considérablement augmenté depuis 2018*" n'est pas valable pour justifier une baisse massive du volume de formation;
- il en est de même de l'argument d'après lequel "*le nombre d'administrations sollicitant l'autorisation du ministre de la Fonction publique afin de participer à la formation spéciale de l'AGOUV (...) ne cesse de croître*". Au contraire, cette demande élevée démontre que la formation actuellement dispensée est appréciée;
- s'il est vrai que certaines matières au programme de la formation spéciale et de la formation préparatoire à l'examen de promotion doivent être modernisées puisqu'elles ne répondent plus aux

attentes des services concernés, l'affirmation qu'il y a "*non seulement de nombreuses redondances au niveau du contenu (des formations) pour les groupes de traitement B1 et C1, mais également des cours et matières désuets*" n'est pas correcte.

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Ministère de la Fonction publique avait organisé en décembre 2019 une "*réunion de concertation*" concernant la réforme de la formation spéciale pendant le stage ainsi que du programme de la "*formation de promotion*" et de l'examen afférent auprès de l'Administration gouvernementale.

Les représentants du personnel des différents groupes de traitement ayant participé à ladite réunion avaient été invités par le Ministère à lui transmettre leurs observations éventuelles quant à la refonte projetée. En mars 2020, la représentation du personnel (du groupe B1) a par conséquent envoyé un document au Ministère comportant de nombreuses recommandations et suggestions pour moderniser et améliorer la formation des stagiaires et la "*formation de promotion*", tout en proposant une réduction conséquente du volume des cours, en reprenant l'intégralité des nouveaux éléments de formation inclus dans le projet de réforme proposé par le Ministère et, surtout, sans remettre fondamentalement en cause ce projet ministériel.

La Chambre vient d'apprendre qu'il n'a toutefois été tenu compte d'aucune des maintes propositions formulées par la représentation du personnel en vue de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal sous avis. S'y ajoute que lesdites propositions n'ont apparemment pas fait l'objet de négociations entre le Ministère et les représentants du personnel et que – contrairement à ce qui découle du point 1 de la fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de règlement grand-ducal – ceux-ci n'ont plus été consultés ni associés à l'élaboration du texte sous avis depuis la "*réunion de concertation*" qui a eu lieu en décembre 2019.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est étonnée par cette façon de procéder du Ministère de la Fonction publique, qui n'est pas en accord avec les dispositions légales et réglementaires relatives à la représentation du personnel auprès des administrations et services de l'État. En effet, l'article 36 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État prévoit notamment que "*la représentation du personnel a pour mission (...) de*

*promouvoir la formation et le perfectionnement professionnels*", domaine dans lequel elle dispose du droit de proposition et du droit d'initiative.

L'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 5 mars 2004 relatif à la représentation du personnel au sein des administrations, services et établissements publics de l'État précise que *"la direction (c'est-à-dire le Ministère de la Fonction publique pour ce qui est de l'Administration gouvernementale) tient compte, dans la mesure du possible, des propositions écrites que la représentation du personnel lui soumet"* et que seulement *"dans l'hypothèse où après une deuxième prise de position de chaque partie, il existe des questions pour lesquelles une solution de compromis n'est pas possible, celles-ci sont soumises par la partie la plus diligente au ministre du ressort qui décidera définitivement et sans recours"*.

Si la Chambre comprend que *"la situation liée au 'Covid-19' a retardé la rédaction du (projet de) règlement grand-ducal"*, elle relève que cette situation n'est cependant pas un argument valable pour ne pas associer la représentation du personnel à la préparation dudit projet, pour passer outre le désaccord de celle-ci sans concertation préalable et pour adopter dans l'urgence un texte qui dévalorise la formation des agents concernés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle dans ce contexte qu'elle s'oppose à une quelconque dévalorisation de la formation qui est susceptible de porter atteinte à la fonction publique en général et aux agents publics en particulier. Elle demande dès lors de maintenir un régime de formation approprié auprès de l'administration gouvernementale, comme ceci est réclamé à juste titre par la représentation du personnel concerné.

En outre, la Chambre demande avec insistance de respecter rigoureusement l'article 36 du statut général et les dispositions réglementaires prises en son exécution.

## **Examen du texte**

### **Ad chapitre 1<sup>er</sup>**

Étant donné que les dispositions figurant sous le chapitre 1<sup>er</sup> comportent des définitions de différents termes utilisés dans le texte du projet de règlement grand-ducal, la Chambre propose de remplacer les mots "*Disposition générale*" par celui de "*Définitions*" au titre dudit chapitre.

### **Ad chapitre 3**

Au titre du chapitre 3, il faudra écrire "*Formation spéciale et examen de fin de formation spéciale*".

### **Ad articles 5 à 7**

Les articles sous rubrique déterminent le programme et le volume de la formation spéciale pendant le stage ainsi que les matières de l'examen afférent.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à ce sujet aux "*Remarques préliminaires*" ci-avant et elle demande de maintenir un régime de formation adéquat auprès de l'Administration gouvernementale.

Ensuite, la Chambre constate que le projet sous avis ne détermine ni la nature (épreuve écrite ou orale) ni la répartition des points pour chaque matière au programme de l'examen en question. De plus, le genre (réponses à des questions, exposés, mémoires, etc.) des épreuves n'est pas défini pour chaque matière.

Elle demande de compléter le texte en conséquence.

Ces observations valent également pour les articles 15 et 16, fixant le programme de la "*formation de promotion*" et de l'examen afférent.

### **Ad articles 10 à 14**

Concernant la procédure d'organisation de l'examen de fin de formation spéciale ainsi que les conditions de réussite, d'ajournement et d'échec à cet examen, la Chambre des fonctionnaires et employés

publics approuve que l'article 10, paragraphe (2), se réfère au règlement grand-ducal modifié 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, qui règle de façon générale les modalités des examens de fin de formation spéciale pour tous les fonctionnaires stagiaires auprès de l'État.

### **Ad articles 19 à 22**

En ce qui concerne les modalités d'organisation de l'examen de promotion, la Chambre approuve que l'article 19 renvoie au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen de l'examen de fin de formation spéciale pendant le stage et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État. Cette manière de faire a en effet l'avantage de garantir que la procédure suivie en l'occurrence soit bien claire et qu'elle ne diffère pas de celle généralement appliquée en matière d'examen dans la fonction publique.

Pour ce qui est des conditions de réussite, d'ajournement et d'échec à l'examen de promotion, l'article 22, paragraphe (1), prévoit que les candidats doivent obtenir "*au moins les deux tiers du nombre total des points*" pour réussir.

Si, avec l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique, les conditions de réussite aux examens de fin de stage ont été refixées dans le sens que les candidats doivent dorénavant obtenir deux tiers du total des points et non plus seulement trois cinquièmes, les administrations peuvent pourtant toujours librement déterminer les conditions de réussite aux examens de promotion (en vertu de l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État).

Selon la réglementation actuellement applicable auprès de l'Administration gouvernementale, les candidats aux examens de promotion doivent obtenir trois cinquièmes du total des points pour réussir. La Chambre des fonctionnaires et employés publics **demande avec insistance** de maintenir ces conditions, qui sont plus favorables pour les candidats, et d'adapter en conséquence l'article 22 du projet sous avis.

**Ad fiche financière**

Aux termes de la fiche financière, "*l'avant-projet (sic) de règlement grand-ducal (...) ne devrait pas avoir d'impact budgétaire*", étant donné que, "*d'un côté, le nombre d'heures de formation spéciale et de formation préparatoire à l'examen de promotion a diminué ce qui permet de baisser les coûts et, d'un autre côté, l'adaptation des programmes en vue d'une approche pédagogique moderne dans la formation des adultes permet de recourir, le cas échéant, à certains outils susceptibles d'engendrer des coûts*".

La Chambre se demande ce qui est visé par "*certaines outils susceptibles d'engendrer des coûts*", le dossier sous avis étant muet à ce sujet.

\* \* \*

Après examen des dispositions projetées et au vu des considérations formulées ci-avant relatives à la réduction du volume de la formation et aux conditions de réussite, d'ajournement et d'échec à l'examen de promotion auprès de l'Administration gouvernementale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal lui soumis pour avis et elle demande de le revoir à la lumière de toutes les observations qui précèdent.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).*

Luxembourg, le 4 août 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF