

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de règlement grand-ducal fixant les conditions et
les modalités de promotion des fonctionnaires de l'Etat

Par dépêche du 8 juillet 1992, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

D'après son préambule, ce projet trouve sa base légale dans l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. En effet, le paragraphe 1er de cet article prévoit que, "dans la mesure où les lois concernant les administrations et services n'en disposent pas autrement, la promotion du fonctionnaire se fait dans les conditions et suivant les modalités prévues par un règlement grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat".

L'intitulé du projet sous avis étant libellé de manière analogue, il ne fait aucun doute qu'il s'agit bien du règlement prévu à l'article 5/1 du statut général, et non pas de l'un de ceux prévus aux paragraphes 4 et 5 du même article, qui ont également trait à l'examen de promotion, mais qui poursuivent d'autres buts.

Il faut donc d'emblée se rendre compte que le projet sous avis ne peut en aucun cas outrepasser les dispositions inscrites dans "les lois concernant les administrations et services", c'est-à-dire les lois organiques ou lois-cadres. A lire l'exposé des motifs accompagnant le projet, il est évident que ses auteurs ne se sont nullement préoccupés des restrictions ainsi imposées par la disposition servant de base légale. En effet, il y est écrit, entre autres:

- "il (le projet) crée en premier lieu une base juridique générale pour l'organisation des examens de promotion ...";
- "ce sont toujours les diverses lois organisant les cadres des administrations de l'Etat qui décident si l'accès aux fonctions supérieures est subordonné à la réussite à un tel examen ou non. A défaut ..., ce sont les règlements grand-ducaux déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion qui se chargent de trancher ces questions";
- "le présent projet entend mettre un terme à cette situation en fixant d'une façon générale pour toutes les carrières ... les conditions et les modalités de promotion des fonctionnaires visés."

Certes, il s'agit là de très jolis exemples de prose; seulement, l'exercice était parfaitement inutile alors que ces considérations se heurtent aux impératifs de la loi. Il est en effet impossible d'esquiver les lois en vigueur par la promulgation d'un règlement grand-ducal comportant des dispositions qui sont en contradiction flagrante avec les dispositions légales afférentes.

Ceci dit, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de présenter une deuxième remarque fondamentale, et qui concerne la genèse du projet.

Alors que les responsables politiques ne manquent aucune occasion pour prêcher le dialogue entre partenaires sociaux, la coopération à tous les niveaux et le respect mutuel dans un climat de confiance, ces bonnes intentions continuent à rester lettre morte dans la pratique.

Comment expliquer autrement que les nouvelles dispositions prévues au projet sous avis n'aient à aucun moment été discutées avec la représentation du personnel concerné, qui n'en était même pas informée? En effet, aucun élément de la réforme n'a été connu avant la mise sur le chemin des instances du texte. Une telle façon de procéder, qui constituait peut-être la règle il y a quelques générations, n'est certainement plus de mise aujourd'hui. D'ailleurs, l'élaboration du projet en collaboration avec l'organisation représentative du personnel concerné aurait certainement évité aux auteurs de présenter un texte aussi défectueux.

Si l'on considère le projet de réforme du système des promotions dans le contexte de certaines autres réformes, tout aussi discutables, concoctées ces derniers temps - surtout celle de l'Institut de Formation Administrative - force est de constater une tendance dangereuse de centralisation et de monopolisation.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit donc amenée à dénoncer cette pratique de la politique du fait accompli.

Examen du texte

Article 1er

L'article 1er introduit un tableau énumérant les carrières visées par le futur règlement. La Chambre demande de supprimer ce tableau, et ce pour une multitude de raisons:

- une énumération limitative comporte toujours le risque d'un oubli (la fonction du "receveur adjoint" par exemple figure seule en regard de la carrière du "Rédacteur des Contributions", alors que le "contrôleur adjoint" est classé au même grade);
- certaines des dénominations employées ne correspondent pas à celles figurant dans les tableaux formant les annexes A et D de la loi sur les traitements (Sous-officier/Gardiennne des Etablissements pénitentiaires - gardien; Préposé des Eaux et Forêts - garde-forestier; etc.);
- chaque changement intervenant dans la dénomination ou le classement d'une fonction donnée nécessite une mise à jour du tableau, c'est-à-dire une modification du règlement grand-ducal;
- les inscriptions relatives à l'Administration des Douanes et Accises ne tiennent pas compte du futur règlement grand-ducal relatif à l'admission, la nomination et la promotion du personnel de cette administration, actuellement sur le chemin des instances, ni d'ailleurs de la spécificité de la subdivision de la carrière inférieure en trois filières bien distinctes. Dans ce contexte, la Chambre signale que si, par

impossible, le tableau en question était maintenu, la mention de l'Administration des Douanes et Accises, en ce qui concerne la carrière inférieure, devrait être biffée, étant donné qu'à l'heure actuelle, les fonctionnaires de cette carrière n'effectuent qu'un stage de 12 mois, et que leur mention dans le tableau équivaldrait à une détérioration inadmissible de la situation actuelle. La même remarque vaut évidemment pour toutes les autres carrières dont la durée du stage est inférieure à la durée normale. Dans la même hypothèse, le titre "DOUANES" serait à remplacer par celui de "DOUANES ET ACCISES";

- toutes les promotions ont dans le passé très bien pu être accordées sans l'aide d'un tableau, sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

La majeure partie du texte de l'article 1er n'aura plus guère de raison d'être si le tableau auquel il se rapporte sera biffé.

La Chambre demande donc que l'article 1er soit libellé comme suit:

"Le présent règlement grand-ducal s'applique à toutes les carrières pour lesquelles un examen de promotion est prévu, à l'exception de celles dont la durée du stage est inférieure à la durée normale, ainsi qu'aux carrières supérieures comportant un cadre ouvert et un cadre fermé, tels qu'ils sont prévus par la loi modifiée du 28 mars 1986 ...".

Article 2

L'article 2 ne devient tant soit peu compréhensible qu'après qu'on ait lu le reste du projet. Les "cours de recyclage et de perfectionnement" par exemple, dont il est question à l'article 2, ne sont définis qu'au chapitre III.

Ensuite, la Chambre constate que tout ce à quoi il est fait allusion aux paragraphes (I) et (II) de l'article 2, est reproduit in extenso au chapitre VI relatif à l'échéance des promotions. En plus, ce chapitre constitue la partie la plus intelligible de tout le projet, alors

que l'article 2 doit avoir recours à des artifices d'expression comme "et/ou" pour exprimer tant soit peu ce qu'il vise.

En conséquence, la Chambre propose de biffer les paragraphes (I) et (II) de l'article 2, son paragraphe (III), qui définit la notion d'"ancienneté de service", étant à reproduire à l'endroit où cette ancienneté entrera alors en compte pour la première fois, c'est-à-dire à l'article 6.

A titre tout à fait subsidiaire, la Chambre se doit de faire les observations suivantes:

- il ne suffit pas de parler du "statut" tout court, il faut indiquer, du moins lors de sa première évocation, qu'il s'agit de "la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat";
- la tournure "il est pris égard à" ne transmet pas suffisamment ce qui est visé, mieux vaut dire "il est tenu compte de";
- il est fait référence, aux paragraphes (I) et (II), "aux différents cours de recyclage et de perfectionnement", sans que ces cours soient autrement précisés. Il faut à l'évidence écrire: "aux cours de recyclage et de perfectionnement visés au chapitre III ci-après".

A noter que le choix de la terminologie ("recyclage" et "perfectionnement") est des plus malheureux, étant donné que les cours en question sont à suivre avant la promotion au troisième grade, donc au tout début de la carrière. Il aurait certainement été plus approprié de parler dans ce contexte de "cours de formation", un recyclage n'étant à envisager qu'au cours et en fin de carrière.

Enfin, le projet reste muet en ce qui concerne les fonctionnaires ayant atteint leur fonction par le biais de la carrière dite "ouverte". Devront-ils suivre les cours de leur carrière initiale et ceux prévus pour leur nouvelle carrière?

Article 3

L'article 3 prévoit, en résumé, que le fonctionnaire doit suivre au moins cinq cours pour avoir droit aux promotions nécessaires pour parcourir une carrière normale.

Hormis le fait que le texte de l'article 3 laisse à désirer sur certains points, en utilisant des termes comme "en principe" sans indiquer les exceptions et en abandonnant au Ministre d'arrêter les modalités du contrôle des connaissances à organiser, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si les auteurs du projet se sont rendu compte des conséquences que la mise en vigueur de l'article 3 entraînera au niveau de la seule organisation matérielle. Il faut en effet garder à l'esprit que tous les fonctionnaires de presque toutes les carrières et de toutes les administrations devraient désormais se soumettre à cinq - au moins! - cours en début de carrière. Comme il est de notoriété publique que l'Institut de Formation Administrative a, à l'heure actuelle déjà, toutes les peines du monde pour accomplir les missions qui sont les siennes, il est permis de poser la question de savoir comment, et ne fût-ce qu'au niveau des locaux et du personnel, les responsables entendent assumer ces charges nouvelles.

Comme, pour le reste, les cours organisés actuellement à l'intention des jeunes qui se préparent à passer leur examen de promotion - et auxquels la participation est facultative - semblent donner entière satisfaction aux concernés, la Chambre ne voit aucune nécessité d'introduire de nouveaux cours, et elle demande que l'article 3 soit biffé du projet sous avis.

Article 4

Le paragraphe (I) de l'article 4 est également à supprimer, son alinéa 1er faisant double emploi avec la disposition inscrite à l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1er, du statut général, et son alinéa 2 avec celle figurant au même article 5, paragraphes 4 et 5.

Dans ce contexte, la Chambre se voit amenée à répéter une remarque qu'elle a déjà présentée à plusieurs reprises, à savoir que les différents règlements grand-ducaux sur les

conditions d'admission, de nomination et de promotion des fonctionnaires d'une administration et d'une carrière donnée devraient fixer non seulement, comme tel est exigé par le paragraphe 4 de l'article 5 du statut général, "le programme de l'examen", mais également le nombre des points attribués aux différentes épreuves.

Etant donné que la Chambre exige de renoncer aux cours de recyclage et de perfectionnement prévus au chapitre III, le paragraphe (II) de l'article 4 devient, à son tour, inutile et peut être rayé du texte, abstraction faite que la prise en compte des notes obtenues aux cours en question entraînerait la dénaturation du résultat obtenu à l'examen de promotion.

En ce qui concerne le paragraphe (III) de l'article 4, la Chambre déplore qu'elle doit assister à une nouvelle tentative de nivellement vers le bas et de bradage des conditions, cette fois-ci de celles réglant la promotion. Il est en effet prévu que désormais, il suffirait au candidat d'obtenir la moitié du maximum total des points pour réussir à l'examen de promotion.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose catégoriquement à cette innovation, et elle exige qu'on en reste aux conditions actuelles. Partant, elle demande que le paragraphe en question soit reformulé comme suit:

"Le candidat qui a obtenu à l'examen de promotion au moins les trois cinquièmes du total des points et au moins la moitié des points dans chaque branche a réussi.

Le candidat qui a obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points, mais qui n'a pas obtenu la moitié des points dans une ou plusieurs branches, doit se présenter à un examen d'ajournement dans cette ou ces branches, sans que le classement établi s'en trouve modifié.

Le candidat qui n'a pas obtenu au moins les trois cinquièmes du total des points a échoué.

En cas d'échec, le candidat peut se présenter une nouvelle fois à l'examen. En cas de second échec, il pourra se représenter à l'examen une dernière fois après un délai de cinq ans au moins."

La formulation proposée par la Chambre aura en plus l'avantage de régler la situation des candidats qui n'auront pas réussi à la première tentative, ce que le texte gouvernemental omet sans en fournir la moindre explication.

Par ailleurs, il faudra prévoir une disposition transitoire permettant aux fonctionnaires qui se sont déjà présentés deux fois sans succès à l'examen de promotion, de s'y soumettre une dernière fois après le délai d'attente de cinq ans.

Article 5

L'article 5 détermine le classement des fonctionnaires au tableau d'avancement, déterminant pour ce qui est de leurs promotions ultérieures. Une innovation importante consiste dans la proposition de prendre dorénavant également en compte, pour le classement audit tableau, le résultat que le candidat a obtenu à son examen de fin de stage.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas en mesure de marquer son accord avec cette nouveauté, pour la simple raison que celle-ci ignore complètement la raison d'être et la nature des différents examens. Ainsi, l'examen de fin de stage doit contrôler si le stagiaire a bien assimilé les matières, très souvent plutôt d'ordre général, qu'on lui a appris au cours de sa période de formation. En même temps, il met un terme à cette période probatoire, l'admission à laquelle était, jusqu'en 1987, "essentiellement révocable", le licenciement pouvant, aujourd'hui encore, "intervenir à tout moment". Par contre, l'examen de promotion est un examen qui vérifie si le fonctionnaire est effectivement en possession des connaissances spécifiques requises pour l'exercice de sa fonction, et si on pourra lui attribuer, au cours de sa carrière, des responsabilités autrement plus importantes que celles qu'il a assumées en début de carrière.

Il n'est donc que logique que le classement au tableau d'avancement soit déterminé par les résultats obtenus au seul examen de promotion.

L'article 5 étant par ailleurs à compléter par une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par "tableau d'avan-

cement", la Chambre propose de lui donner la teneur suivante:

"(I) Il est établi, pour chaque carrière et chaque administration, un tableau d'avancement. La promotion du fonctionnaire est déterminée par son ancienneté de service, définie à l'article 6 ci-après, ainsi que par son classement audit tableau.

(II) Les fonctionnaires des carrières inférieures et moyennes, qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière, sont classés au tableau d'avancement dans l'ordre des résultats obtenus à l'examen de promotion. En cas d'égalité, l'ancienneté de service est déterminante. En cas d'égalité d'ancienneté, le candidat le plus âgé est classé premier.

(III) Les fonctionnaires des carrières supérieures, qui ont réussi à l'examen de fin de stage de leur carrière, sont classés au tableau d'avancement dans l'ordre des résultats obtenus à l'examen de fin de stage. En cas d'égalité, l'ancienneté de service est déterminante. En cas d'égalité d'ancienneté, le candidat le plus âgé est classé premier."

Article 6

Selon son commentaire, l'article 6 doit garantir que seront désormais uniquement prises en compte "les périodes effectivement prestées" pour déterminer l'échéance des promotions dans le cadre ouvert.

La Chambre approuve ce principe, tout en rendant attentif au fait que le texte proposé, en se référant à "l'ancienneté de service du fonctionnaire depuis sa première nomination", est incompréhensible, sinon risque d'induire en erreur.

La Chambre rappelle donc que l'article 6 est à compléter par un deuxième alinéa reprenant la définition de l'"ancienneté de service", définition figurant actuellement au paragraphe (III) de l'article 2.

Il reste évidemment entendu que la notion d'ancienneté ne signifie pas un automatisme absolu du mécanisme d'avancement jusqu'au dernier grade d'une carrière donnée.

Article 7

L'article 7 entend introduire de nouveaux critères pour l'avancement dans le cadre fermé, ceci pour éliminer, d'après le commentaire des articles, "le problème souvent soulevé de la promotion dans le cadre fermé des agents en congé sans traitement ou en congé pour travail à mi-temps ou qui ont à un moment donné de leur carrière bénéficié d'un tel congé".

Le projet prévoit en effet que le premier critère sera désormais celui de l'ancienneté de service, le classement au tableau d'avancement n'entrant en jeu qu'en cas d'égalité d'ancienneté.

A première vue, cette proposition semble équitable. Toutefois, la Chambre se demande si les auteurs du projet se sont bien rendu compte des conséquences que le système proposé entraînera à terme. Hormis le fait qu'un fonctionnaire, une fois dépassé par un(e) ou plusieurs collègues en raison d'un des congés précités, le sera également pour le reste de sa carrière, il ne faut pas perdre de vue que le tableau d'avancement, qui jusqu'à présent était établi une fois pour toutes après chaque examen de promotion, devra à l'avenir constamment être modifié, adapté et mis à jour au fur et à mesure que des congés sans traitement et des congés pour travail à mi-temps seront accordés ou prendront fin.

La Chambre n'est dès lors pas certaine que la solution retenue par les auteurs du projet soit la meilleure possible, et elle propose de placer les fonctionnaires bénéficiant de l'un des congés visés temporairement hors cadre, et de les réintégrer au tableau d'avancement lors de leur rentrée en service.

La Chambre ne peut s'empêcher de rappeler que le problème évoqué ci-dessus constitue l'un de ceux qui auraient éventuellement pu être évités si la représentation du personnel avait été consultée dès l'élaboration du projet.

Article 8

Mêmes remarques que sub article 7 en ce qui concerne l'échéance des promotions au sein des carrières ne connaissant pas de cadre ouvert et de cadre fermé.

Titre D

Les auteurs du projet semblent avoir oublié que certaines carrières comprennent plus de deux examens de promotion. Le titre D et le texte afférent sont donc à redresser en ce sens.

Article 9

L'article 9 ne concerne que les quelques carrières prévoyant deux (et davantage?) examens de promotion.

En ce qui concerne la prise en compte du critère d'ancienneté avant celui du classement au tableau d'avancement, la Chambre renvoie à ses remarques faites à ce sujet sub article 7.

Pour le reste, et fidèle à ce qu'elle a écrit sub article 5 au sujet de la raison d'être de l'examen de promotion, la Chambre demande que le classement au deuxième tableau d'avancement soit fonction des seuls résultats obtenus au dernier examen de promotion.

Article 10

Les dispositions de l'article 10, qui fixent l'entrée en vigueur du nouveau règlement respectivement au 1er octobre 1993 et au premier jour du mois qui suit celui de la publication au Mémorial, étant dépassées à l'heure actuelle, il est superfétatoire de prendre position à leur égard.

* * *

Dans le contexte du projet sous avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics voudrait attirer l'attention du Gouvernement sur la détérioration des possibilités d'avancement des fonctionnaires de certaines carrières publiques à la suite de l'entrée en vigueur de la loi dite d'harmonisation du 28 mars 1986. Cette loi a fait fi de l'acquis social de ces carrières, mais surtout de celui des fonctionnaires entrés au service de l'Etat avant la date précitée. En effet, ceux-ci ont été gravement lésés dans les expectatives de carrière qui étaient les leurs au moment de leur recrutement.

Comme il n'était certainement pas dans l'intention du législateur de l'époque de léser les droits des intéressés, la Chambre insiste pour qu'il soit procédé au rétablissement des possibilités d'avancement plus favorables en vigueur avant la loi du 28 mars 1986. En ordre subsidiaire, elle demande de faire rétablir, dans l'intérêt des fonctionnaires recrutés sous le régime de promotion antérieur à la prédite loi, leurs expectatives de carrière d'alors. Sur un plan plus général, la Chambre se prononce en faveur d'une réduction des délais d'attente actuels pour les promotions au sein du cadre ouvert dans les différentes administrations de l'Etat.

* * *

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit amenée à rejeter une grande partie des dispositions prévues au projet sous avis, et d'exiger la reformulation de la presque totalité des autres.

Quand le législateur a prévu, à l'article 5, paragraphe 1, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat un règlement grand-ducal d'exécution pour déterminer "les conditions et ... les modalités" de la promotion du fonctionnaire, il n'a certainement pas exprimé le souhait de voir l'exécutif remettre en question tous les acquis et les procédures d'usage, et qui ont fait leurs preuves, mais il a uniquement exprimé sa volonté de voir l'examen de promotion organisé, dans la mesure du possible, d'après le même schéma et dans les mêmes conditions dans toutes les administrations et carrières. Or, le projet soumis à la Chambre dépasse, et de loin, le cadre ainsi tracé.

C'est pourquoi la Chambre se doit d'exiger que le texte en question soit repris sur le métier et amendé conformément à ses propositions ci-dessus.

Ainsi délibéré en séance plénière le 30 novembre 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

