

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions d'admission, de nomination et d'avancement du personnel des cadres de l'administration gouvernementale

Par dépêche du 28 juillet 2003, Madame 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.

En exécution de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'Administration Gouvernementale, le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objectif de déterminer les conditions et les modalités d'admission au stage, de nomination et de promotion des fonctionnaires de toutes les carrières de l'Administration Gouvernementale, à l'exception de celles applicables aux fonctionnaires qui sont titulaires des hautes fonctions créées par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution (fonctionnaires de la carrière du conseiller de Gouvernement). L'Administration Gouvernementale relève, dans l'actuelle législature, de la compétence du Ministre de la Fonction Publique, les fonctionnaires relevant de la carrière du conseiller de Gouvernement étant placés sous la tutelle du Premier Ministre. Les départements ministériels n'ont en effet pas leur propre cadre du personnel, mais les fonctionnaires des ministères relèvent de la loi-cadre du personnel de l'administration gouvernementale comprenant les carrières suivantes:

1. *dans la carrière supérieure de l'administration:*
 - la carrière de l'attaché de Gouvernement;
2. *dans la carrière moyenne de l'administration:*
 - la carrière du rédacteur;
3. *dans la carrière inférieure de l'administration:*
 - la carrière de l'expéditionnaire (administratif);
 - la carrière de l'huissier de salle;
 - la carrière du garçon de bureau.

Comme tel est le cas pour tous les règlements grand-ducaux pris en exécution des lois fixant le cadre du personnel d'une administration de l'Etat, le projet de règlement grand-ducal sous avis renvoie, quant aux dispositions ayant trait au stage et à la nomination définitive, aux règlements grand-ducaux régissant la même matière et pris sur base de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut National d'Administration Publique.

Dès lors, le principal objet du projet de règlement grand-ducal sous avis consiste à déterminer plus précisément:

- 1° le contenu et l'organisation de la **formation** préparant les stagiaires à leur examen d'admission définitive et les fonctionnaires à leur examen de promotion. Conformément à l'article 5 du projet, aucun examen de promotion n'est prévu pour les fonctionnaires de la carrière supérieure;
- 2° le contenu et les modalités des **examens** administratifs.

Ce faisant, le projet regroupe dans un seul texte les dispositions afférentes éparpillées actuellement encore dans cinq règlements grand-ducaux différents. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve évidemment cette mesure de rationalisation, tout en recommandant au Ministère de la Fonction Publique d'inviter les autres départements ministériels à suivre cette pratique.

La Chambre constate avec satisfaction que le Ministère de la Fonction Publique a suivi, lors de l'élaboration du projet sous avis, la quasi-totalité des propositions formulées dans deux mémoires par la représentation du personnel, notamment l'Association des Cadres-Fonctionnaires de l'Administration Gouvernementale (A.C.F.A.G.).

La Chambre souhaite que la coopération entre le ministère de tutelle et les représentations du personnel puisse être maintenue également dans la mise en œuvre des mesures fixées par le projet de règlement sous avis, ainsi que pour toutes autres mesures à prendre qui touchent les intérêts des fonctionnaires de l'Administration Gouvernementale. Cette nouvelle collaboration permettra de contribuer au bon fonctionnement des départements ministériels et est d'autant plus recommandable que l'administration gouvernementale n'a pas une

structure favorable à une gestion coordonnée de toutes les questions relatives à la gestion du personnel. Dans le passé, la concertation avec le personnel, chose courante dans les grandes administrations, était difficile. L'explication en est que les différentes missions incombant au ministre de tutelle, au chef d'administration ou encore au chef de personnel ont dû être assumées par une seule personne, à savoir le Ministre d'Etat. Ce dernier se limitait souvent à déléguer son pouvoir hiérarchique à d'autres membres du Gouvernement. En 1994, l'administration gouvernementale avait été placée sous la tutelle du ministère de la fonction publique, notamment avec l'argument que le ministère en charge de la réforme administrative était le mieux placé pour doter l'administration gouvernementale de structures plus modernes et pour en améliorer le fonctionnement. Le présent projet de réforme est la première concrétisation visible de cette volonté de réforme, annoncée en 1994.

L'exposé des motifs relève que "l'analyse du détail des programmes de formation spéciale à l'administration gouvernementale au niveau de la carrière du rédacteur et de l'expéditionnaire fait ressortir qu'à l'heure actuelle, les matières à étudier sont souvent très proches de celles enseignées à l'Institut National d'Administration Publique au cours de la formation générale."

En effet, ceci n'est pas surprenant alors que les attributions de l'Administration Gouvernementale touchent l'ensemble des matières rentrant dans la compétence de l'ensemble des administrations de l'Etat. L'Administration Gouvernementale a pour mission principale de mettre en œuvre la politique générale du Gouvernement, mais elle a, en outre, des compétences particulières consistant notamment dans la prise en charge de la tutelle des administrations et services. Il s'agit partant d'axer la formation, et donc aussi le contenu des examens administratifs, sur les compétences spécifiques développées ci-dessus. La Chambre estime que la réforme projetée de la formation et du contenu des examens répond à cet objectif.

Il est à relever que le contenu des matières de la formation préparant à l'examen de fin de stage se distingue nettement de celui préparant à l'examen de promotion. L'élimination des actuels doubles emplois permet dès lors d'introduire de nouvelles matières dans la formation, ce qui augmente ainsi les compétences des fonctionnaires. Il est par

ailleurs innové en prévoyant pour les fonctionnaires de la carrière du rédacteur l'élaboration d'un travail de recherche sous forme de mémoire à exposer devant la commission d'examen.

La Chambre accueille favorablement l'amélioration de la formation qui garantit aux stagiaires et aux fonctionnaires de l'administration gouvernementale une meilleure préparation tant aux examens qu'aux missions qui les attendent.

Aussi la Chambre marque-t-elle son accord de principe avec le projet de règlement grand-ducal sous avis. Elle félicite les auteurs du projet pour l'élaboration d'un texte cohérent, bien structuré et fournissant dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles tous les éléments nécessaires à la bonne compréhension du texte et permettant ainsi une mise en pratique sans équivoques.

En ce qui concerne le texte proposé, la Chambre voudrait formuler les observations qui suivent.

Article 7

Compte tenu de l'importance que revêt la formation, tant pour le candidat suivant les cours que pour son administration, il est évident que la participation aux cours doit revêtir un caractère obligatoire.

Par ailleurs, comme il ne sera pas possible de préparer convenablement les matières faisant l'objet de l'examen sans avoir suivi les cours de formation, les candidats ont tout intérêt à y participer.

Ces réflexions amènent la Chambre à demander la suppression du paragraphe II. de l'article 7, qui refuse au fonctionnaire de prendre un congé de récréation (même pour une journée) pendant les jours de formation. A noter que la "*sanction*" d'une non-participation dépassant 25% du total des heures de formation dans une matière consiste de toute façon à ne pas admettre respectivement le stagiaire ou le fonctionnaire concerné à un examen partiel dans cette matière.

Article 9

Pour être conforme avec le règlement grand-ducal du 27 octobre 2000 déterminant l'organisation à l'Institut National d'Administration Publique de la division de la formation pendant le stage du personnel de l'Etat et des établissements publics de l'Etat – qui prévoit en son article 19 que l'examen de fin de formation spéciale est organisé au cours de la dernière année de stage et en son article 20 que le dossier-formation du candidat doit être adressé par le patron de stage à la commission de coordination deux mois au moins avant la fin du stage – l'examen de fin de formation spéciale doit être organisé au plus tard au courant de l'avant-pénultième mois du stage.

Le paragraphe II de l'article 9 doit donc être modifié en conséquence.

Article 10

Des examens partiels sont prévus tant pour l'examen de fin de stage que pour l'examen de promotion. Aussi y a-t-il lieu de modifier la seconde phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe II, comme suit:

*"... la matière concernée sera sanctionnée d'office lors de la session **respectivement** de l'examen de fin de formation spéciale ou de l'examen de promotion."*

Pour gagner en précision, le paragraphe III est à compléter comme suit:

"le candidat doit pouvoir se prévaloir, à la date de l'examen, de trois années..."

Article 11

Paragraphe I.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit constater à l'égard du projet sous avis, tout comme tel est le cas pour bien d'autres projets de règlements lui soumis et régissant la même matière, que la rédaction des dispositions ayant trait à la constatation du résultat à un examen mérite une attention plus particulière afin d'évi-

ter les imprécisions. La règle générale pour la réussite à un examen administratif consiste à ce que le candidat doit:

- 1) avoir obtenu au moins les 3/5^{mes} **du total des points à attribuer dans l'ensemble des matières**, et
- 2) avoir obtenu **dans chaque matière** au moins la moitié **du total des points à attribuer pour cette matière**.

Aussi la Chambre voudrait profiter de l'occasion pour inviter le Ministère de la Fonction publique de prendre un règlement grand-ducal, sur base de l'article 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires, qui régit la matière concernée pour l'ensemble des administrations, services de l'Etat.

Paragraphe IV.

Pour rendre le texte plus compréhensible, il serait utile de le compléter par les termes "... à laquelle il participera."

Article 12

L'alinéa 2 du paragraphe I. est à préciser en le complétant comme suit:

"... la commission d'examen procède au classement des candidats ayant réussi à leur examen de fin de stage dans l'ordre du total des points obtenus dans l'ensemble des matières, sous réserve des dispositions prévues aux paragraphes qui suivent."

Pour suivre la logique des dispositions, la Chambre suggère d'inverser les paragraphes IV. et III. La fin de la dernière phrase du nouveau paragraphe III. est à modifier comme suit:

"le classement aux dernières positions se fait dans l'ordre du total des points obtenus dans l'ensemble des matières lors de l'examen de promotion."

Au nouveau paragraphe IV., la Chambre propose de modifier la rédaction de l'alinéa 1^{er} comme suit:

"La commission d'examen procède au classement des candidats ayant réussi à leur examen de promotion dans l'ordre du total des points obtenus dans l'ensemble des matières, sous réserve des dispositions prévues aux paragraphes II. et III. qui précèdent."

Les dispositions des alinéas 2 et 3 du nouveau paragraphe IV., qui précisent qu'il appartient au ministre ayant dans ses attributions l'administration gouvernementale d'établir un tableau d'avancement pour chaque carrière, peuvent être résumées comme suit.

Quand le tableau d'avancement est-il établi?

- Il est établi à la suite du classement, opéré par la commission d'examen, des candidats ayant réussi à l'examen de promotion. Pour les fonctionnaires de la carrière supérieure, il est établi à la suite de l'examen de fin de stage puisque ces fonctionnaires ne doivent pas se soumettre à un examen de promotion pour accéder aux grades supérieurs de leur carrière.

Comment est-il établi?

- Pour l'établissement du tableau d'avancement, les candidats sont groupés "*par promotion et par ordre chronologique.*"

En absence d'un commentaire, la Chambre estime que "*par promotion*" il y a lieu d'entendre les fonctionnaires issus d'un même examen de promotion et par "*ordre chronologique*" il y a lieu d'entendre que ces derniers sont séparés quant à leur classement au tableau d'avancement par rapport à la participation à des examens de fin de stage différents. En effet, au moins auprès des grandes administrations, participent à un examen de promotion les fonctionnaires issus de deux "*promotions*", c'est-à-dire ayant participé à deux examens de fin de stage différents comme ils sont entrés en service à la suite de deux examens-concours différents. Il s'ensuit que le résultat obtenu à l'examen de promotion n'a un impact sur le classement que pour les fonctionnaires ayant participé au même examen de fin de stage.

Quelle est la portée du tableau d'avancement?

- Par "*référence au tableau d'avancement*" est déterminé "*le rang utile*" selon lequel est accordée aux fonctionnaires une promotion

aux grades supérieurs du cadre fermé. Il règle donc, sous réserve d'autres dispositions légales ou réglementaires, l'évolution de la carrière après la réussite respectivement à l'examen de fin de stage pour ce qui est des fonctionnaires de la carrière supérieure et à l'examen de promotion des autres carrières.

A relever qu'un tableau d'avancement n'est pas immuable: en effet, il est susceptible d'évoluer au fil du temps en fonction des périodes de service accomplies par un fonctionnaire. Comme en cas de bénéfice d'un congé sans traitement ou d'un congé pour travail à mi-temps par exemple, certaines périodes de service ne sont pas mises en compte, le fonctionnaire concerné peut perdre son rang en faveur d'un collègue même si celui-ci s'est classé derrière lui dans l'examen.

La Chambre se prononce entièrement d'accord avec la mesure proposée, qui, bien que suivie en pratique, n'a pas été explicitement fixée dans un texte réglementaire jusqu'ici.

Article 14

Au paragraphe II., il y aurait lieu d'écrire que "*...le maximum des points à attribuer s'élève ~~chaque fois~~ pour chaque partie à soixante points*".

L'alinéa final du paragraphe III. ne précise pas dans quelle mesure il sera tenu compte du certificat de présence aux séminaires lors de la proclamation du résultat définitif de l'examen de fin de formation spéciale.

Le paragraphe suivant doit évidemment porter le numéro **IV** (au lieu de III). Les deux phrases de l'alinéa 1^{er} sont en partie redondantes.

Comme le délai pour l'élaboration du mémoire est fixé actuellement à cinq mois, la Chambre insiste à ce que ce délai soit maintenu.

La Chambre constate avec satisfaction que l'appréciation du mémoire est faite par au moins **trois** membres de la commission (voir alinéa 4). Elle recommande que cette mesure soit rendue applicable à tous les examens administratifs.

L'alinéa final est à compléter comme suit: "*Les notes du mémoire sont communiquées **par les membres de la commission** au président ...*".

Article 17

Au paragraphe I., il y aurait également lieu d'écrire que "... *le maximum des points à attribuer s'élève ~~chaque fois~~ **pour chaque partie** à soixante points*".

Au paragraphe II., il serait approprié d'ajouter, à la fin du deuxième alinéa, les termes "*après un échec à l'examen*".

Article 18

Au paragraphe I., la dénomination de la partie 3 est à modifier en "*perfectionnement **de la connaissance des attributions** ...*".

A l'égard de l'alinéa final du paragraphe II. (certificat de présence) s'impose la même remarque que celle formulée à l'égard de la disposition identique de l'article 14.

Article 19

Au deuxième alinéa du paragraphe II., les termes "*examen de fin de promotion*", qui constituent un non-sens, sont à remplacer par l'expression correcte d'"*examen de promotion*".

L'alinéa final du paragraphe III., qui traite de la communication des notes au président de la commission, appelle la même observation que la disposition identique de l'article 14 (cf. dernier alinéa sub article 14 ci-dessus).

Chapitre III

Comme les dispositions du chapitre III concernant la carrière de l'expéditionnaire sont analogues à celles se rapportant à la carrière du rédacteur, elles appellent les mêmes observations que celles présentées ci-avant à ce sujet.

Sous la réserve des remarques et recommandations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de règlement sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2003.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG