

A V I S

sur

les projets de règlements grand-ducaux

- A. déterminant les emplois dans les administrations de l'État et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public;**
- B. fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics;**
- C. modifiant le règlement grand-ducal modifié 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'État et des établissements publics de l'État;**
- D. modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2000 portant**
 - 1. organisation à l'Institut national d'administration publique de la division de la formation pendant le service provisoire du personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics des communes;**
 - 2. modification du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux**

Par dépêche du 23 novembre 2009, Madame le Ministre délégué à la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les quatre projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

D'après ladite lettre de saisine, les projets en question font partie du dossier "*ouverture de la fonction publique luxembourgeoise aux ressortissants communautaires*".

Quant au fond, la Chambre a explicitement pris position dans son avis n° A-2243/2248 de ce jourd'hui. Quant au détail, les projets lui soumis appellent les remarques qui suivent.

A. Projet déterminant les emplois dits "réservés"

Le projet de loi sur l'ouverture de la fonction publique dispose que la condition de la nationalité luxembourgeoise continuera à être requise "*pour les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres personnes morales de droit public*", emplois que le projet de règlement grand-ducal sous avis se propose d'énumérer limitativement.

Remarques générales

1. La Chambre note tout d'abord que certaines fonctions sont mentionnées au singulier alors que d'autres le sont au pluriel. Si l'emploi du singulier est compréhensible pour des emplois uniques (président, directeur, chargé de direction, chef de division, etc.), il l'est beaucoup moins pour les emplois qui, aujourd'hui

peut-être, sont uniques dans tel ou tel service, mais qui ne doivent pas forcément le rester pour toujours (exemples: au Centre de communications du gouvernement, la mention "*employé – Division permanence des communications, Bureau d'ordre auxiliaire*", à l'Institut viti-vinicole, le "*fonctionnaire ... chargé de la gestion des dossiers de paiement*", ou encore tous les postes de "*directeur adjoint*" dans les administrations dont l'organigramme n'en prévoit qu'un seul à l'heure actuelle).

Étant donné que la phrase introductive de l'article 1^{er} se réfère à tous "*les emplois suivants*:", la Chambre propose de suivre la méthode choisie par le Ministère de l'Éducation nationale pour la presque totalité des postes de son ressort et de mentionner au singulier tous les emplois énumérés par la suite dans le texte. Au cas où cette proposition de la Chambre ne serait pas suivie, il faudrait adapter la terminologie dudit Ministère et mettre au pluriel les fonctions de professeur-, inspecteur- et instituteur-attaché ainsi que celle de l'inspecteur de l'enseignement fondamental notamment.

2. Comme la Chambre l'a écrit dans son avis n° A-2243/2248 précité, et malgré la réunion d'information et la fixation des lignes directrices dont question à l'exposé des motifs, la nomenclature des emplois réservés proposée dans le projet ne se distingue pas particulièrement par sa cohérence ou sa fidélité à une ligne de conduite générale. Ainsi, alors que la plupart des administrations ont indiqué comme emplois réservés leur direction et l'essentiel de leur carrière supérieure, d'aucunes se sont limitées à mentionner le seul directeur ou celui-ci et son adjoint. Or, dans ces cas se posera un gros problème au moment du départ à la retraite du titulaire si ses plus proches collaborateurs, qui l'ont peut-être secondé pendant des décennies, se verront d'office écartés de la succession en raison de leur nationalité, et ce alors qu'aucune condition de nationalité ne leur était applicable au moment de leur engagement. La même remarque vaut d'ailleurs pour les "*premiers conseillers de direction*" des institutions de sécurité sociale et autres "*chefs de division*". Autre exemple de l'absence d'une ligne générale: alors que les missions de l'Institut luxembourgeois de régulation ne sont certainement pas moins "*puissance publique*" ou "*sauvegarde des intérêts géné-*

raux" que celles incombant au Commissariat aux assurances, ce dernier réserve aux nationaux les emplois de "*directeur*", de "*membres du Comité de Direction*" et de "*fonctionnaires de la carrière supérieure*" alors que, en ce qui concerne l'ILR, seuls les "*membres de la Direction*" devront être de nationalité luxembourgeoise!

3. Certaines fonctions mentionnées sont tellement imprécises qu'elles en deviennent inacceptables, comme "*différents chefs de division*" (lesquels?) au Centre des technologies de l'information de l'État ou "*différents chefs de division et de service*" aux Administrations des services de secours et de la Gestion de l'eau. Et que dire de la disposition relative à la Commission de surveillance du secteur financier, où il est question de "*fonctions à responsabilité spécifique déterminées par la direction*"?
4. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est informée que le Conseil économique et social avait lui aussi été invité par lettre-circulaire à communiquer au Ministère les emplois en son sein qu'il considérait comme réservés. Or, la Chambre constate que le CES ne figure pas dans le projet sous avis, tout comme bon nombre d'autres d'institutions et d'établissements publics, et ce alors que l'exposé des motifs affirme qu'étaient visés par la lettre-circulaire précitée le "*département ministériel ainsi que administrations et services en dépendant, y compris les établissements publics occupant des fonctionnaires et employés de l'État*". Sans vouloir dresser une liste exhaustive de ces établissements publics et de tout ce qui gravite encore autour de la fonction publique proprement dite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate toutefois l'absence d'une Société nationale de crédit et d'investissement, d'un Fonds du logement, d'un Fonds national de solidarité ... Et quid de la Chambre des députés, de la Banque et caisse d'épargne de l'État ou de la Banque centrale? Même si la Chambre des députés n'est pas un établissement public au sens propre du terme et encore moins une administration de l'État, il est cependant incontestable qu'elle devrait figurer en tête de l'énumération des institutions participant à l'exercice de la puissance publique! Or, il n'en est rien dans ce projet.

5. Il est un secret de Polichinelle qu'un chef du personnel français, belge ou allemand aura toujours tendance à pencher, au détriment de tout critère objectif de recrutement, vers ses compatriotes – sans l'avouer bien entendu. Il se recommande en conséquence d'ajouter pour toutes les administrations et services les postes de responsables des services du personnel aux emplois énumérés dans le projet.
6. Malgré l'affirmation du commentaire des articles selon laquelle "*il s'est (...) avéré que dans les départements ministériels par exemple, les employés exercent des tâches analogues à celles des fonctionnaires*", la Chambre constate qu'à maintes reprises, la nomenclature proposée dans le projet sous avis se limite à énumérer les seuls fonctionnaires de tel ou tel service ou administration, ce qui semble en contradiction avec la phrase précitée du commentaire.

Observations ponctuelles

Ministère de la Famille

La Chambre croit savoir que le "*Commissariat du Gouvernement aux Étrangers*" et son commissaire ont été remplacés par l'"*Office luxembourgeois d'accueil et de l'intégration*" et son directeur (loi du 16 décembre 2008).

Ministère des Finances

Même s'il n'y a pas de secteur réservé aux Luxembourgeois en ce qui concerne les employés de l'État, la Chambre ne voit aucune raison pour ne mentionner que le seul "*personnel fonctionnaire*" de l'Administration des douanes et accises, mais le "*personnel fonctionnaire et employé*" en ce qui concerne celles des Contributions directes et de l'Enregistrement, d'autant moins qu'il s'agit de trois administrations fiscales et que les employés de l'Administration des douanes et accises ont accès, au même titre que leurs collègues fonctionnaires, à certains dossiers et fichiers informatiques. De même, il faudrait ajouter à la liste des postes réservés les employés de l'Administration du cadastre et de la topographie, sachant que la

plupart d'entre eux ont précisément été recrutés pour remplacer des fonctionnaires en congé (parental, de maternité, sans traitement etc.) et effectuent dès lors le même travail que ceux-ci.

Ministère de la Fonction Publique

Quant à l'Administration du personnel de l'État, la Chambre est fort étonnée de lire que, en dehors du directeur et des chefs de division, seuls les "*fonctionnaires de la carrière de l'attaché de Gouvernement-direction*" sont mentionnés au projet. Sachant qu'il s'agit quand même de l'administration qui gère l'ensemble du personnel étatique, elle estime qu'au moins les emplois de la carrière du rédacteur – dont sont d'ailleurs normalement issus les chefs de division – devraient être réservés aux nationaux (cf. remarque générale n° 2 ci-dessus).

Pour ce qui est du Centre des technologies de l'information de l'État, la Chambre donne à considérer qu'il ne sera guère possible dans la pratique de toujours faire la part entre "*la gestion des applications et projets pour le compte de la Magistrature, de l'Armée, de la Police, des Affaires Étrangères et des Administrations fiscales*" et celle d'autres dossiers. S'y ajoute que l'ouverture du CTIE risque d'anéantir la fermeture hermétique des administrations fiscales, d'autant plus que celles-ci se trouvent sur la voie, avec le concours du CTIE évidemment, vers le dossier fiscal dit "*paperless*".

Conclusion

En conclusion de toutes les réflexions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a les plus grandes difficultés à se rallier au projet tel qu'il lui a été soumis. Elle a pris bonne note des dires des auteurs du projet, qui écrivent à l'avant-pénultième alinéa de l'exposé des motifs que "*le Ministère (...) est conscient du fait que ce dispositif est lourd et compliqué et qu'il n'est pas exempt de critiques*". C'est dans ce sens que la Chambre des fonctionnaires et employés publics souhaiterait que son avis soit compris non pas comme jugement d'une instance qui trouve à redire à tout, mais comme critique constructive destinée à inciter à la reconsidération des dispositions examinées.

B. Projet relatif au contrôle de la connaissance des trois langues administratives du pays

Suite à l'ouverture de tous les secteurs de la fonction publique luxembourgeoise aux ressortissants communautaires, il est fort probable que l'intérêt des non-Luxembourgeois pour le service public ira croissant, c'est-à-dire que le nombre de candidats non nationaux sera de plus en plus grand. En conséquence, les épreuves préliminaires aux examens-concours, destinées à vérifier les connaissances des prétendants dans les trois langues administratives du pays, ne pourront à l'avenir plus se faire sous la forme actuelle, alors surtout que, d'après l'exposé des motifs, *"les règles du contrôle, de l'appréciation et de l'organisation de ces épreuves varient souvent fortement surtout au niveau des différents sous-secteurs du secteur de l'État"*. Aussi le projet se propose-t-il de réformer en profondeur le système actuel pour y introduire *"le professionnalisme et le savoir-faire qui s'imposent"*, ceci essentiellement par le biais de deux mesures qui sont le recours, d'une part, à *"une équipe d'examineurs pouvant se prévaloir des compétences linguistiques adéquates"* et, de l'autre, à *"une méthode d'évaluation transparente et mesurable qui permettra un traitement égalitaire de tous les candidats"*.

Si les mesures envisagées n'appellent pas de remarque de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant au fond, celle-ci se doit toutefois de présenter les quelques observations qui suivent.

Tout d'abord, elle ne se voit pas en mesure d'accepter les dispositions prévues en matière de choix des langues et de niveau de compétences à atteindre par les candidats.

En effet, le projet dispose que *"le choix du niveau par langue est réservé au candidat"* (exposé des motifs, chapitre 2., alinéa final). Un candidat allemand choisira alors évidemment comme première langue l'allemand, comme deuxième langue le luxembourgeois et comme troisième langue le français. Or, sachant que, pour les carrières inférieures, un *"niveau A1 pour la troisième langue"* est suffisant, sachant par ailleurs que le niveau A1 correspond au niveau inférieur d'un *"utilisateur élémentaire"*, et sachant enfin que le

français est quand même la langue administrative principale du pays, la Chambre se demande comment un tel candidat se débrouillera dans la carrière de l'expéditionnaire par exemple!

La Chambre tient à faire clairement savoir que l'on ne rend aucunement service aux candidats en plaçant la barre tellement bas, quasiment par terre. À quoi bon en effet leur faire ainsi cadeau de cette épreuve préliminaire du contrôle de la connaissance des langues s'ils vont inévitablement par après échouer à l'examen-concours proprement dit parce que leurs connaissances "*contrôlées*" et "*approuvées*" se révèlent en fin de compte largement insuffisantes?

En deuxième lieu, la Chambre note que l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, mentionne une "*grille d'évaluation annexée au présent règlement grand-ducal*", sans qu'un tel document ait cependant fait partie du dossier lui soumis.

Quant à la disposition de l'article 8, qui oblige l'INAP à archiver "*les copies et les enregistrements des examens (...) pendant deux ans*", la Chambre estime qu'il vaudrait mieux écrire "*(...) jusqu'à la date de la nomination définitive du candidat ou, le cas échéant, son deuxième échec à l'examen de fin de stage*".

En quatrième et dernier lieu, la Chambre rend attentif à un problème juridique qui risque de se poser en rapport avec l'article 9 du projet.

Alors que l'alinéa premier dudit article dispose formellement que "*le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 1994 (...) est abrogé*", son alinéa 2 prévoit que "*il reste cependant d'application*" pour certaines carrières. Or, l'abrogation étant un acte juridique formel entraînant "*la cessation des effets d'un acte de législation*" (Pierre Pescatore, "*Introduction à la science du droit*", § 211), il y a donc contradiction entre ces deux alinéas, de sorte que la Chambre propose de formuler comme suit l'article 9:

"Le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 1994 (...) n'est plus applicable à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement grand-ducal, sauf pour les carrières (...)".

À noter d'ailleurs une autre contradiction, entre le texte de l'article 9, deuxième alinéa, et son commentaire cette fois-ci. Ce dernier énumère en effet les "*carrières d'enseignant de l'enseignement fondamental, de l'enseignement postprimaire et de l'Éducation différenciée tant au niveau des fonctionnaires qu'au niveau des employés de l'État*", alors que le texte se limite aux "*employés de l'État des carrières d'enseignant de l'enseignement fondamental et de l'enseignement postprimaire ainsi que (aux) carrières d'enseignant et d'agent socio-éducatif de l'Éducation différenciée*", ce qui n'est évidemment pas la même chose.

En conséquence, ce n'est que sous la réserve que le projet soit modifié dans le sens des remarques qui précèdent, et surtout de la première d'entre elles (choix des langues et niveau de compétences), que la Chambre des fonctionnaires et employés publics pourrait y marquer son accord.

C. (Avant-?)Projet concernant la formation pendant le stage – secteur étatique

Le projet sous rubrique se propose, aux termes de l'exposé des motifs qui l'accompagne, "*d'adapter la réglementation de la formation pendant le stage à l'évolution de la législation et de la réglementation en matière de durée de stage (...) et (...) d'apporter des ajustements pédagogiques à certaines matières*".

Afin de ne pas alourdir davantage le présent avis, la Chambre renonce à analyser jusque dans le moindre détail les nouveaux programmes de formation prévus, alors surtout qu'il n'a jamais été dans ses habitudes de s'immiscer dans le choix des matières de formation ou d'examen et dans leur pondération ou volume – ce qui ne l'empêche toutefois pas de faire part des quelques observations ci-après.

En premier lieu, la Chambre voudrait inviter les auteurs de l'avant-projet (car tel est son intitulé) à revoir celui-ci avant de le transformer en "*projet*" afin d'en éliminer des perles du genre "*le troisième module comprend deux cours relatifs à la communication et à la communication*" (exposé des motifs, page 12, avant-dernier alinéa).

Ensuite, elle prend note que, selon l'exposé des motifs, "*le programme intégral des 220 heures de formation théoriquement prévues (pour la carrière supérieure) n'est presque jamais respecté*", de sorte que la formation est tout simplement "*limitée au strict minimum et (...) se résume dès lors à 90 heures*". Hormis le fait qu'il est ainsi officiellement avoué qu'une disposition fixée par règlement grand-ducal est systématiquement violée, la Chambre se demande comment le problème peut être résolu en ramenant, dans le texte, le nombre d'heures de 220 à 134!

Elle estime en tout cas que la réduction du stage invoquée – qui intervient individuellement, sur demande des intéressés – ne doit pas servir d'argument pour réduire la formation et procéder ainsi à un nivellement vers le bas, auquel elle s'est depuis toujours opposée.

Pour cette raison, la Chambre ne saurait pas non plus marquer son accord avec "*la troisième grande modification*" proposée par le projet, à savoir le remplacement du système du contrôle des connaissances actuel par "*une approche plus souple*" sous forme de "*tests à livre ouvert*" ou d'"*épreuves de questions à choix multiples*"!

Même si les affligeantes émissions de quiz télévisés ont entre-temps envahi le monde entier, cela ne constitue aucunement une raison pour procéder de la même manière dans le domaine de la formation des futurs fonctionnaires de l'État.

Quant à l'introduction d'une "*formation de début de carrière pour les employés de l'État*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cette mesure, tout en s'interrogeant sur l'efficacité voire l'utilité des dispositions afférentes puisque "*aucune évaluation des formations n'est prévue*" et, pire, "*aucune mesure n'est proposée pour sanctionner l'employé*" qui ne suit pas le cycle de formation pourtant "*obligatoire*"!

La Chambre voudrait terminer par une remarque générale au sujet des matières et du volume de formation prévus. Comme elle l'a déjà rappelé ci-avant, elle ne s'immisce en général pas dans les choix gouvernementaux en la matière, qui reposent en principe normalement sur les besoins déclarés par les administrations et services. La

Chambre est toutefois informée de certaines doléances exprimées par les représentations du personnel concerné, et elle demande au gouvernement d'en tenir compte au moment de la finalisation de l'avant-projet sous avis.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le texte lui soumis.

D. (Avant-?)Projet concernant la formation pendant le stage – secteur communal

Le projet sous rubrique est le pendant de celui examiné sub C. ci-dessus, sauf qu'il concerne le secteur communal plutôt que le secteur étatique.

En conséquence, les remarques et propositions formulées sub C. ci-dessus valent également, mutatis mutandis bien évidemment, pour ce dernier projet, en particulier l'observation relative aux doléances de la représentation du personnel.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 décembre 2009.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG