

A-3141/18-120



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

- **le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant**
 1. **création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue et**
 2. **fixation des cadres du personnel des centres de formation professionnelle continue;**
- **le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 4 février 1993 fixant les modalités de fonctionnement de l'établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue**

Par dépêche du 21 juin 2018, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi a pour objet d'adapter sur les points suivants la loi organique de l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC), cela essentiellement afin de donner suite aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son "*Rapport spécial sur les établissements publics 2015*" publié en 2016:

- précision des dispositions relatives au conseil d'administration de l'INFPC, concernant notamment son mode de fonctionnement, ses missions et la durée du mandat et les indemnités de ses membres;
- création de la base légale pour le bureau du conseil d'administration de l'INFPC (organe qui existe de fait déjà depuis 2007) et détermination de sa composition, de ses règles de fonctionnement, de ses attributions et de l'indemnisation de ses membres;
- actualisation de la composition, du fonctionnement et des indemnités des membres du conseil scientifique de l'INFPC;
- précision du statut du personnel de l'institut en question, y compris de son directeur général.

Le projet de règlement grand-ducal vise, quant à lui, à spécifier le fonctionnement et le mode de délibération du conseil d'administration de l'INFPC ainsi que du bureau de ce conseil et à fixer les montants des indemnités et jetons de présence des membres des deux organes précités et du conseil scientifique de l'institut.

Les deux textes soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appellent les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Sans vouloir revenir aux réserves que la Chambre a toujours tenu à exprimer face à une multiplication outrée du nombre des établissements publics, elle apprécie l'analyse développée dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi qui montre que l'INFPC, au courant de ses vingt-six ans d'existence, a su s'adapter petit à petit à l'évolution du contexte socioéconomique. L'INFPC a réussi au fil des années à définir et à affiner ses diverses missions. Il joue aujourd'hui un rôle essentiel dans l'organisation de la formation professionnelle continue, dans la mise en œuvre de la politique du "*Lifelong Learning*" au Luxembourg et, par le biais de l'Observatoire national de la formation, dans l'analyse du système d'éducation et de formation continue.

La Chambre approuve de même que le projet de loi vise à suivre les recommandations de la Cour des comptes relatives au fonctionnement des établissements publics, tout en regrettant que certaines des adaptations en question n'aient pas été réalisées plus tôt.

Tout en acceptant l'esprit général des projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient toutefois à exprimer ses réserves, voire à marquer son désaccord quant à certaines dispositions contenues dans les deux textes en question.

Examen du projet de loi

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} prévoit de remplacer, dans l'ensemble du texte de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992 portant, entre autres, création d'un établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue, les termes "*ministre de l'Éducation nationale*" par ceux de "*ministre ayant l'Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue dans ses attributions, désigné ci-après 'le ministre'*".

La Chambre signale qu'il ne faudra cependant effectuer le remplacement précité qu'une seule fois, à savoir à l'article 3, point 2, de la loi susvisée. Par la suite, les mots "*ministre de l'Éducation nationale*" sont en effet à remplacer tout simplement par ceux de "*ministre*",

comme cela est d'ailleurs correctement repris dans le texte coordonné de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992, annexé à titre d'information au dossier sous avis. Il y a donc lieu de modifier l'article 1^{er} du projet de loi en conséquence.

Ad article 3

L'article 3, point 6^o, du projet de loi se propose de compléter la loi précitée du 1^{er} décembre 1992 par une nouvelle disposition traitant notamment du statut du personnel de l'INFPC.

Dans le "*Rapport spécial sur les établissements publics 2015*" publié par la Cour des comptes, il est précisé (à la page 73, sub point 2.2) que "*tous les agents actuellement en service sont liés à l'INFPC par un contrat de louage de services de droit privé mais (...) leur rémunération est fixée par référence à la réglementation applicable aux employés occupés dans les administrations et services de l'État*". Selon la Cour des comptes, "*un établissement public reste soumis au droit public sauf dérogation expresse prévue dans la loi organique concernant certains aspects de la gestion de l'établissement public, comme par exemple la comptabilité ou le statut du personnel qui peuvent être régis par les dispositions du droit privé*".

Sur la base de cette dernière observation, la nouvelle disposition introduite par l'article 3, point 6^o prévoit, entre autres, que "*la direction de l'Institut est confiée à un directeur général engagé sous le régime d'un contrat de louage de services de droit privé*" et que, "*sauf détachement de fonctionnaires de l'État, le personnel est lié à l'Institut par un contrat de louage de services de droit privé*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut se déclarer d'accord que le personnel en question sera soumis au régime du droit privé. Elle demande qu'il soit impérativement engagé sous le statut de droit public.

Ad article 4

L'article 4 procède à la reformulation de l'actuel article 3bis, paragraphe 1^{er}, de la loi susmentionnée du 1^{er} décembre 1992, portant sur la composition et le fonctionnement du conseil scientifique de l'INFPC.

La Chambre se demande pourquoi le monde scolaire concerné n'est pas représenté au sein du conseil scientifique (à l'exception de l'Université du Luxembourg) par au moins un membre du collège des directeurs de l'enseignement secondaire par exemple, comme cela fut le cas au tout début des travaux de l'organe en question.

Ad article 5

L'article sous rubrique crée la base légale pour le bureau du conseil d'administration de l'INFPC.

La Chambre constate que, par rapport à la composition du conseil d'administration, celle prévue pour le bureau est plutôt curieuse et discutable. Comment se fait-il en effet que les chambres patronales y soient représentées par deux membres effectifs, les chambres salariales par contre par un seul représentant effectif qui vient d'office de la Chambre des salariés? Il s'agit d'une disposition discriminatoire que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait accepter. Elle demande en conséquence de compléter comme suit le point 2), 2. du nouvel article 3ter que le projet de loi prévoit d'insérer dans la loi susvisée du 1^{er} décembre 1992:

"2. un représentant de la Chambre des salariés et un représentant de la Chambre des fonctionnaires et employés publics".

La disposition déterminant le nombre des membres du bureau est dès lors également à adapter en conséquence, ledit nombre passant en effet de cinq à six.

Ad article 6

La Chambre se demande pourquoi le texte sous avis prévoit d'abroger les articles 6 et 7 de la loi susmentionnée du 1^{er} décembre 1992 (articles réglant l'utilisation par l'INFPC des installations du Centre national de formation professionnelle continue pour l'exercice de ses missions et les modalités de conclusion des conventions en matière de formation professionnelle continue afin de protéger des droits de propriété intellectuelle en cause).

En effet, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent une explication concernant les raisons de cette abrogation.

Ad texte coordonné

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à présenter une observation quant au texte coordonné de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1992, même si ce texte n'a été joint qu'à titre d'information au dossier lui soumis pour avis.

Aux termes de l'article 12, alinéa 1^{er}, dudit texte, le cadre du personnel du Centre national de formation professionnelle continue peut être complété, entre autres, par "*des ouvriers de l'État*".

Mis à part que le terme "*ouvrier*" est à remplacer par celui de "*salarié*" depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique, la Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, notamment dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Examen du projet de règlement grand-ducal

Ad préambule

La Chambre prend note de la mention "*Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre d'agriculture ayant été demandés*" figurant au préambule du projet de règlement grand-ducal. Cette mention ne correspond pourtant pas aux usages puisque la formule consacrée se lit: "Vu *les avis de la Chambre (...)*".

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient d'ailleurs à signaler qu'il découle de deux jugements du tribunal administratif, rendus le 12 octobre 2016 et le 24 janvier 2017, que le simple procédé "*de pure forme et stérile*" de solliciter l'avis d'une chambre professionnelle sans l'attendre, ou au moins laisser à celle-ci un délai suffisamment long pour se prononcer, constitue en fait une violation de la loi, alors que la chambre n'est pas effectivement et raisonnablement "*en mesure de finaliser son avis*" et de remplir ainsi une mission lui imposée légalement.

Ad article 2

Le **nouvel article 4bis** que l'article 2 du projet sous avis se propose d'insérer dans le règlement grand-ducal modifié du 4 février 1993 fixant les modalités de fonctionnement de l'établissement public pour le développement de la formation professionnelle continue prévoit que "*le bureau (du conseil d'administration de l'INFPC) peut valablement délibérer lorsque le président du conseil d'administration et un représentant d'une chambre professionnelle sont présents*".

La Chambre renvoie d'abord à sa remarque formulée ci-avant concernant l'article 5 du projet de loi, par laquelle elle demande d'adapter la composition du bureau en question.

Ensuite, elle demande formellement de prévoir que le bureau ne peut délibérer valablement qu'en présence de la moitié au moins de ses membres, le président ou son suppléant devant faire partie des membres présents.

Le **nouvel article 4ter** introduit par le projet sous avis détermine les indemnités et jetons de présence des membres du conseil d'administration, des membres du bureau dudit conseil ainsi que des membres du conseil scientifique de l'INFPC.

Aux termes du paragraphe 2, le président du conseil d'administration bénéficie d'une indemnité mensuelle de 25,18 euros n.i. 100 "*sous réserve d'un taux moyen annuel de participation aux réunions du conseil d'administration dépassant 50 pour cent*".

Selon le paragraphe 3, toutes les autres personnes qui sont membres de l'un des trois organes précités perçoivent un jeton de présence de 14,16 euros n.i. 100 par réunion, sans que le texte prévoit un taux de participation minimum par an.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que le président du conseil d'administration occupe également la fonction de président du bureau dudit conseil et de président du conseil scientifique. En application des dispositions précitées, le président du conseil d'administration ne peut pas, à côté de son indemnité mensuelle, bénéficier d'un jeton de présence pour la participation aux réunions du bureau ou du conseil scientifique.

S'il ressort de la fiche financière annexée au projet sous avis que les jetons de présence pour la participation du président du conseil d'administration aux séances du bureau seront "*inclus dans les indemnités mensuelles perçues pour le conseil d'administration*", des jetons de présence seront toutefois accordés au président pour la participation aux réunions du conseil scientifique (cf. point 3 à la page 2 de la fiche financière).

Dans un souci de sécurité juridique, il faudra clarifier le texte du futur article 4ter à ce sujet.

Finalement, la Chambre constate encore que le paragraphe 1^{er} dudit article dispose que "*les indemnités mensuelles et les jetons de présence subissent la même adaptation au coût de la vie que les traitements des fonctionnaires de l'État*".

Étant donné que les indemnités et jetons de présence en question sont fixés au n.i. 100 – ce qui fait qu'ils seront donc automatiquement adaptés à l'évolution du coût de la vie – la disposition précitée est superflue et peut être supprimée.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 9 octobre 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF