

A-3285/19-90



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

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 règlement grand-ducal déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État les modalités d'attribution de la réduction de stage et de la prime de doctorat, et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 30 septembre 2015 déterminant pour les fonctionnaires et employés de l'État: I. les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de stage; II. la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial; III. la procédure d'attribution d'une prime pour les détenteurs d'un doctorat

Par dépêche du 29 novembre 2019, 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.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet de remplacer la réglementation actuellement en vigueur déterminant les conditions et modalités en matière de réduction de stage, de bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial et d'attribution de la prime de doctorat.

Plus concrètement, le projet vise à tenir compte des nouvelles dispositions prévues par le projet de loi n° 7418 (voté entre-temps) portant réforme du stage dans la fonction publique, en prévoyant les mesures qui suivent:

- la fixation des conditions et modalités de la réduction de la durée normale du stage ou de la période d'initiation dont peuvent bénéficier les fonctionnaires stagiaires ou les employés de l'État;
- l'abandon des dispositions actuellement en vigueur déterminant les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de formation et d'examen pendant le stage ainsi que les modalités de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial pour les agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle particulière;
- la précision des conditions d'octroi de la prime de doctorat.

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

Remarques liminaires

Le projet sous avis ne reprend pas les dispositions du chapitre 3 du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015 actuellement applicable, chapitre fixant les cas d'exception ou de tempérament aux conditions de formation pendant le stage et de l'examen de fin de stage.

Aux termes de l'exposé des motifs, ledit chapitre *"ne s'avère plus utile, alors que, d'un côté, il n'a, jusqu'à présent, pas été nécessaire d'y recourir en pratique et, d'un autre côté, il le sera encore moins dans le futur vu que le nombre d'heures de formation sera réduit (projet de loi n° 7418)"*. S'y ajoute, toujours selon l'exposé des motifs, que le règlement grand-ducal du 31 octobre 2018 portant organisation de la formation pendant le stage *"prévoit la possibilité d'une dispense de la participation aux formations pour des raisons exceptionnelles dûment motivées"*.

Dans ce contexte, la Chambre rappelle qu'elle regrette que le projet de loi n° 7418, qui a été voté à la Chambre des députés le 19 novembre 2019, réduise la durée minimale des formations générale et spéciale des fonctionnaires stagiaires et de la formation de début de carrière des employés de l'État. Elle réitère sa demande de maintenir un régime approprié de formation initiale pour les agents publics et elle s'oppose avec véhémence 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.

Le texte sous avis ne reprend pas non plus les dispositions du chapitre 4 du règlement grand-ducal précité du 30 septembre 2015, déterminant la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial pour les agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle particulière, cela en fonction du degré d'occupation lors des périodes d'activité professionnelle précédant l'entrée au service de l'État.

Selon l'exposé des motifs, les dispositions en question sont désormais superflues, *"étant donné que le projet de loi n° 7418 prévoit de remplacer le système actuel par une bonification uniforme et intégrale de toutes sortes d'expérience professionnelle"*.

À ce sujet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler une observation qu'elle avait déjà présentée dans ses avis n^{os} A-3212 du 4 avril 2019 et A-3212⁻¹ du 14 octobre 2019 sur le projet de loi n^o 7418: si la Chambre approuve que toutes les périodes de travail à tâche complète ou partielle, y compris donc les périodes de stage, passées dans le secteur public ou dans le secteur privé avant la nomination du fonctionnaire (ou avant le début de carrière de l'employé) lui soient dorénavant bonifiées pour la totalité du temps pour le calcul de son traitement initial (ou de son indemnité de début de carrière), elle tient toutefois à relever que la nouvelle mesure ne sera applicable que pour l'avenir et non pas de façon rétroactive pour les périodes d'activité avant le 1^{er} janvier 2019.

Or, ceci peut poser problème dans certains cas. Rappelons l'exemple de deux agents recrutés dans le même groupe de traitement auprès d'une même administration et ayant chacun une expérience professionnelle identique de vingt années dans le secteur privé avant son engagement au service de l'État, le premier agent obtenant sa nomination définitive une semaine avant l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure, le deuxième l'obtenant une semaine après. Dans cette situation, le temps d'activité passé dans le secteur privé par le premier agent lui est seulement bonifié pour la moitié pour le calcul du traitement initial, alors que la même période d'activité est bonifiée pour la totalité au deuxième agent. De plus, la période de stage est seulement bonifiée à ce deuxième agent. Celui-ci obtient de ce fait un traitement initial qui est forcément beaucoup plus élevé que celui de son collègue, qui a toutefois des qualifications identiques et qui a été engagé quasiment en même temps.

La Chambre met encore une fois en garde contre de telles inégalités de traitement pouvant découler du nouveau régime déterminant la bonification d'ancienneté de service et elle estime qu'il faudra trouver un moyen pour y remédier.

Examen du texte

Ad préambule

Au cinquième visa du préambule, il y a lieu d'écrire in fine "(...) et notamment son article ~~26~~ 27".

Ad article 1^{er}

La Chambre recommande d'adapter comme suit l'article 1^{er}, alinéa 2:

"Par 'stage', il y a lieu d'entendre la période de stage des fonctionnaires stagiaires ou la période d'initiation ~~et la période~~ visée à l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 25 mars 2015."

En effet, la période visée au prédit article 20, paragraphe 1^{er}, est la période d'initiation.

Concernant cette période, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette fortement qu'il n'ait pas été tenu compte des remarques qu'elle avait formulées dans ses deux avis prémentionnés n^{os} A-3212 et A-3212⁻¹ sur le projet de loi n^o 7418.

Ledit projet prévoit en effet de remplacer la notion "*période de stage*" par celle de "*période d'initiation*" pour les employés de l'État, ceci – selon le commentaire des articles joint au projet de loi initial – "*pour rendre plus transparent(e) la notion de 'période de stage' dans le contexte contractuel de l'employé de l'État*" et "*afin d'éviter toute confusion avec le régime du stage des fonctionnaires*".

Dans ses avis susvisés, la Chambre avait demandé de maintenir la notion "*période de stage*" pour les employés de l'État et d'adapter le projet de loi dans ce sens, en estimant que ladite notion ne prêterait pas du tout à une quelconque confusion avec le régime du stage des fonctionnaires. Elle désapprouve qu'il n'ait pas été donné suite à cette demande.

Ad articles 2 à 4

Les articles 2 à 4 ont pour objet de déterminer les conditions et modalités de la réduction de la durée normale du stage (ou de la période d'initiation) dont peuvent bénéficier les agents de l'État.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec l'ajout de la précision (article 2) selon laquelle une réduction de stage sera seulement accordée si la formation peut être accomplie par l'agent concerné au cours de la période réduite du stage (condition qui est appréciée par l'administration concernée), elle signale toutefois que des inégalités de traitement peuvent le cas échéant en découler. En effet, dans les administrations dispensant

une formation très poussée et volumineuse (les administrations fiscales par exemple), les demandes de réduction de stage risquent ainsi d'être refusées systématiquement, alors que dans les administrations où les agents suivent une formation plus légère, de telles demandes seront plus facilement accordées (problème qui se posera d'ailleurs non seulement auprès des administrations de l'État, mais également auprès des différentes administrations et services du secteur communal lorsque la nouvelle disposition en question y sera transposée). La Chambre s'interroge dans ce contexte sur le caractère discrétionnaire des décisions relatives aux dispenses en matière de stage.

Concernant le calcul de la réduction de stage, la Chambre approuve que l'article 3 prévoit que toutes les périodes inférieures à quatre mois en continu ne seront pas prises en compte, précision qui fait défaut dans le texte réglementaire actuellement en vigueur, mais qui permet d'éviter des abus.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate ensuite que les conditions d'octroi de la réduction de stage prévues à l'article 3, alinéa 1^{er}, sont moins restrictives que celles inscrites dans la réglementation applicable à l'heure actuelle. En effet, quant au principe, cette dernière prévoit que *"la période de stage est réduite d'une durée d'un an en faveur du stagiaire qui peut se prévaloir d'une expérience professionnelle dans un domaine qui concerne spécialement la fonction ou l'emploi occupés"*.

Les dispositions projetées définissent désormais l'expérience professionnelle, qui sera prise en compte pour calculer la réduction de stage, comme *"toute activité de travail rémunérée soumise à la retenue de cotisations pour pension"*, sans prévoir que l'expérience du stagiaire doit relever d'un *"domaine qui concerne spécialement la fonction ou l'emploi occupés"*. En outre, le nouveau texte ne dispose plus que *"la période de stage est réduite"*, mais que *"l'agent (...) peut bénéficier d'une réduction de stage"*, formule qui laisse plus de latitude au ministre de la Fonction publique pour prendre les décisions en la matière.

La Chambre estime que la formulation actuellement en vigueur est claire et précise et qu'il n'y a pas de raison pour la modifier, d'autant plus que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles joints au projet sous avis ne fournissent une justification quant à l'intro-

duction de la nouvelle tournure. Elle demande par conséquent de reprendre dans le futur règlement la formule prévue à l'heure actuelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate par ailleurs que le projet sous avis ne reprend pas la disposition actuellement inscrite à l'article 2 du règlement grand-ducal du 30 septembre 2015, selon laquelle le stagiaire admis au stage dans un groupe de traitement ou d'indemnité supérieur à son groupe initial bénéficie (a priori d'office donc) d'une réduction de stage qui est calculée à raison d'un mois de réduction pour quatre mois de service ou de stage dans le groupe original.

Étant donné que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles accompagnant le texte sous avis ne fournissent une quelconque explication à ce sujet, la Chambre demande de maintenir la disposition en question et de l'insérer donc dans le futur règlement.

En outre, la Chambre signale qu'il faudra impérativement compléter les alinéas 2 et 3 de l'article 3 du projet sous avis, en y écrivant respectivement "*pour les agents de la catégorie de traitement ou d'indemnité A*" et "*pour les agents des catégories de traitement ou d'indemnité C et D*".

En effet, les conditions de réduction de stage y prévues s'appliquent tant aux fonctionnaires qu'aux employés.

L'article 4 introduit un délai pour la présentation d'une demande de réduction de stage en disposant que, "*sous peine d'irrecevabilité, la demande doit être présentée au cours des six premiers mois du stage*".

Étant donné que, selon le commentaire de l'article en question, cette mesure est destinée à "*permettre aux administrations de s'organiser en temps utile au niveau des formations et examens à accomplir par les agents recrutés et (à) donner aux agents un aperçu immédiat aussi bien sur leurs parcours de formation que sur l'évolution de leurs traitements de début de carrière*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics y marque son accord. Cela vaut également pour la disposition transitoire de l'article 8, qui prévoit un délai de six mois courant à partir du 1^{er} janvier 2020 pour les demandes des agents qui se trouvent déjà en période de stage à cette date.

Ad article 5

Concernant les conditions d'octroi de la prime de doctorat, l'article 5 précise le niveau que le diplôme des candidats doit avoir dans le "*cadre luxembourgeois des qualifications*", conformément à l'article 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Par ailleurs, il prévoit que le diplôme doit être inscrit dans le "*registre des titres*".

Quant au fond, la Chambre marque son accord avec les précisions proposées.

Quant à la forme, elle fait remarquer que le texte de l'article 5 est à adapter de la façon suivante:

*"Les fonctionnaires et employés de l'État peuvent bénéficier de la prime de doctorat, prévue respectivement à l'article 24, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ~~ou~~ **et à** l'article 34 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, sous réserve que le diplôme de doctorat soit inscrit au registre des titres **de formation** et soit classé au niveau 8 du cadre luxembourgeois des qualifications prévus par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles."*

Ad article 6

À l'article 6, il faudra écrire in fine "*l'inscription au registre des titres **de formation***".

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 décembre 2019.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF