



A V I S

du 25 octobre 2023

sur

le projet de règlement grand-ducal portant harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés communaux et modifiant:

- 1° le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux;**
- 2° le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux;**
- 3° le règlement grand-ducal modifié du 15 juin 2018 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire communal à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé communal à un groupe d'indemnité supérieur au sien**

Par dépêche du 26 juin 2023, Madame la Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

Le projet en question vise à transposer dans la réglementation applicable dans la fonction publique communale les mesures prévues pour le secteur étatique par le projet de loi n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, mesures issues de l'accord sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, signé le 14 janvier 2022 entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP).

Selon les dispositions projetées, les catégories de traitement et d'indemnité C et D qui existent actuellement seront fusionnées et réorganisées au sein des groupes de traitement et d'indemnité C1 (condition d'avoir accompli au moins cinq années d'études secondaires ou équivalentes) et C2 (sans condition d'études). La catégorie D disparaîtra et les agents de celle-ci seront reclassés dans la catégorie C, leur niveau de rémunération et leurs expectatives de carrière étant maintenus. Le texte sous examen tient par ailleurs compte des spécificités de certaines carrières du secteur communal, comme celle de l'agent de transport et celle de l'agent municipal, qui seront classées dans le groupe de traitement C2bis nouvellement créé.

Les mesures prévues par le texte sous avis sont issues d'un accord trouvé au sein de la Commission centrale auprès du Ministère de l'Intérieur. La Chambre n'a dès lors pas d'objections à présenter quant au nouvel agencement des carrières qui est projeté, sous la réserve des observations qui suivent et à condition que les agents actuellement en service qui seront reclassés dans les groupes de traitement réagencés ne soient pas lésés dans leurs perspectives de carrière et que la réforme n'ait pas pour conséquence de dévaloriser certaines carrières et fonctions.

En outre, étant donné que le projet sous avis est un texte réglementaire, la Chambre renvoie aux articles 34 et 125, paragraphe (2), de la Constitution, qui prévoient en effet que « (...) *les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes* » et que « *la loi établit le statut des fonctionnaires communaux* ».

Ad article 4

L'article 4 procède au réagencement des différentes carrières inférieures.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que, pour certaines carrières spécifiques au secteur communal, l'harmonisation qui est effectuée par le projet

sous avis n'est pas en phase avec l'accord du 14 janvier 2022 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État.

D'après cet accord, le classement doit être effectué entre autres selon les règles générales suivantes:

- *Le groupe de traitement D1 sera intégré dans le groupe de traitement C1.*
- *Les groupes de traitement D2 et D3 seront intégrés dans le groupe de traitement C2.*
- *Les groupes d'indemnité D2 et D3 seront intégrés dans le groupe d'indemnité C2.*

Si le texte sous avis peut éventuellement déroger à ces règles, il peut seulement le faire de manière favorable pour les agents concernés. Ainsi, l'agent municipal D2 est par exemple intégré et reclassé dans le nouveau groupe C2bis.

Or, le texte ne tient pas compte du reclassement, avec effet au 1^{er} juillet 2023, des agents municipaux du groupe de traitement D2 dans le groupe de traitement D1 par le règlement grand-ducal du 25 mai 2023 modifiant entre autres le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux.

Conformément à l'accord susmentionné, l'agent municipal D1 aurait dû être classé dans le groupe C1 par le projet de règlement grand-ducal sous avis (du moins au cas où il disposerait d'un niveau d'études d'au moins cinq années d'études secondaires ou équivalentes), et non pas dans un nouveau groupe C2bis où les avancements et expectatives de carrière sont moins favorables.

Il en est de même de l'agent de transport D1, qui est aussi intégré dans le groupe C2bis par le texte sous avis, alors que, suivant l'accord du 14 janvier 2022, l'agent ayant accompli au moins cinq années d'études secondaires ou équivalentes aurait dû être reclassé dans le groupe C1, qui est plus favorable (l'accès au grade 8bis étant plus rapide).

Selon les informations à la disposition de la Chambre, les délégués syndicaux du personnel communal représentés au sein de la Commission centrale auraient proposé d'adapter la réglementation dans le sens de pouvoir recruter les agents municipaux et les agents de transport tant dans le groupe de traitement C1 que dans le groupe de traitement C2, en fonction du niveau d'études des candidats. Cette proposition n'a cependant pas été retenue, ce qui est regrettable.

La solution de créer un nouveau groupe C2bis (qui n'est prévu nulle part par l'accord du 14 janvier 2022) pour les agents ayant accompli au moins trois années d'études secondaires ou équivalentes permet du moins de garantir que le personnel actuellement en service n'est pas lésé.

Concernant le reclassement de l'agent pompier du groupe D1 dans le groupe C1, la Chambre profite de l'occasion pour rendre attentif à deux problèmes qui se posent actuellement pour les pompiers professionnels auprès du Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS).

Le premier problème touche au mécanisme d'attribution des postes à responsabilités particulières.

Pour rappel: en vertu de l'article 32, paragraphe (2), de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, les pompiers professionnels engagés sous le statut du fonctionnaire communal au moment de la création du CGDIS restaient soumis à ce statut, sans préjudice de la possibilité prévue par la loi pour les agents concernés d'opter, dans un délai de trois ans et de façon irrévocable, pour l'intégration dans le statut du fonctionnaire de l'État.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, les agents pompiers D1 (prochainement C1) du cadre opérationnel restant soumis au statut de fonctionnaire communal ne sont pas pris en compte dans le calcul du nombre limite des effectifs pour l'attribution des postes à responsabilités particulières en application de l'article 16 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, ce qui fait que ces agents ne peuvent pas bénéficier d'un tel poste au même titre que les agents soumis au régime de l'État. Or, pour ne pas désavantager les agents soumis au statut de fonctionnaire communal par rapport à leurs collègues soumis au statut de fonctionnaire de l'État, il faudrait les considérer et cumuler dans le cadre dudit calcul, pour le cas où cette façon de faire serait effectivement plus favorable.

Le deuxième problème concerne le supplément personnel de traitement prévu à l'article 26, paragraphe (8), du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux. Selon cette disposition, l'agent communal classé au dernier ou à l'avant-dernier grade de sa carrière bénéficie à partir du premier jour du mois qui suit son cinquante-cinquième anniversaire d'un supplément personnel de traitement égal à la différence entre le dernier échelon barémique du grade de fin de carrière, y compris les allongements de grade, et son traitement actuel. Lorsque l'agent est classé à l'antépénultième grade, le supplément de traitement est égal à la différence entre le dernier échelon barémique de l'avant-dernier grade de sa carrière, y compris les allongements de grade, et son traitement actuel.

L'alinéa 5 dudit paragraphe (8) précise que, « *pour les sapeurs-pompiers professionnels, le supplément de traitement est dû à partir du premier jour du mois qui suit leur cinquantième anniversaire* ». Il a été omis de reprendre ce texte dans la législation applicable aux agents de l'État (sinon dans la législation applicable au CGDIS) pour les pompiers professionnels soumis au statut du fonctionnaire de l'État depuis la création du CGDIS. Afin de ne pas léser les agents concernés, il faudra redresser cet oubli au plus vite.

Ad article 7

L'article 7 a pour objet de supprimer la prime de brevet de maîtrise actuellement prévue à l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux.

Selon le commentaire afférent, « *les artisans seront intégrés dans le groupe de traitement C1 et (...), partant, la prime visée accordée pour les artisans du groupe de traitement D1 ne sera plus due* ». Le commentaire précise par ailleurs que « *ce principe est conforme aux dispositions de l'accord entre le Gouvernement et la délégation représentant les agents des carrières inférieures au sein de la CGFP* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne de ces affirmations et elle rappelle à cet égard les considérations qu'elle avait déjà exprimées dans son avis n° A-3736 du 12 décembre 2022 sur le projet de loi précité n° 8040.

D'abord, la suppression de la prime en question n'est pas expressément prévue par l'accord susvisé. Ce dernier se limite à énoncer que « *les fonctionnaires du groupe de traitement D1 qui, la veille de l'entrée en vigueur de la future loi, bénéficient de la prime de brevet de maîtrise, continueront à en bénéficier aussi longtemps qu'ils resteront classés dans le nouveau groupe de traitement C1* » (disposition que la Chambre approuve d'ailleurs). Cette disposition de l'accord n'a que pour effet de garantir la continuation du versement de la prime aux agents concernés actuellement classés dans le groupe de traitement D1, groupe qui disparaîtra avec la réforme projetée.

Toutefois, elle n'empêche pas le maintien de la prime pour les artisans détenteurs d'un brevet de maîtrise qui seront dorénavant classés dans le groupe de traitement C1. Le simple fait que le groupe de traitement D1 n'existera plus à l'avenir et que la fonction d'artisan sera reclassée dans le groupe C1 ne doit pas avoir pour conséquence de supprimer la prime.

En effet, la prime en question n'est pas liée à un groupe de traitement spécifique. Elle est attachée à la fonction d'artisan et à la condition d'être détenteur d'un brevet de maîtrise. Elle était déjà prévue par la législation applicable avant l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes de 2015 dans la fonction publique (ou de 2017 pour ce qui est du secteur communal).

Dans ce cadre, la Chambre rend en outre attentif à un problème d'inégalité de traitement devant la loi qui peut se poser dans cette matière. En effet, à la suite de l'harmonisation, les artisans, détenteurs d'un brevet de maîtrise, se retrouveront dans le groupe de traitement C1, au même titre que les expéditionnaires techniques. Or, parmi ces derniers, bon nombre d'agents sont aussi détenteurs d'un brevet de maîtrise, sans pour autant qu'une prime soit prévue pour ceux-ci. Si leur situation n'est peut-être pas tout à fait comparable sous le régime actuel, elle le sera lorsque tous les agents en question seront classés dans le groupe de traitement C1. Il est donc d'autant plus important de

ne pas lier la prime de brevet de maîtrise à un groupe de traitement spécifique, voire à une certaine fonction.

Dans ce même contexte, il y a aussi lieu de relever que l'accord salarial signé le 9 décembre 2022 entre la CGFP et le gouvernement prévoit l'introduction, à compter du 1^{er} juillet 2023, d'une prime de brevet de maîtrise pour les agents des groupes de traitement et d'indemnité B1 qui sont détenteurs d'un tel brevet (10 points indiciaires au cours des cinq premières années de service et 15 points indiciaires à partir de la sixième année de service). Dans la fonction publique étatique, cette mesure a déjà été transposée par la loi du 26 juillet 2023 portant mise en œuvre des points 3, 4 et 11 de l'accord salarial dans la fonction publique du 9 décembre 2022.

À noter que la prime d'astreinte prévue à l'article 20, paragraphe 4, du règlement grand-ducal susvisé du 28 juillet 2017 pour certains agents de la catégorie de traitement D n'est pas non plus supprimée par le projet de règlement grand-ducal sous avis. Cette disposition est adaptée pour tenir compte du reclassement des agents concernés dans la catégorie de traitement C.

La suppression de la prime de brevet de maîtrise – ensemble avec l'abrogation de l'article 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et de l'article 35, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du règlement grand-ducal susvisé du 28 juillet 2017 (dispositions prévoyant un classement barémique plus favorable pour les agents détenteurs d'un brevet de maîtrise) – a pour conséquence de dévaloriser la détention d'un brevet de maîtrise dans la fonction publique communale. Les artisans sans brevet de maîtrise et les artisans détenteurs d'un brevet de maîtrise sont mis sur un pied d'égalité, ce qui fait qu'il n'existe plus aucun encouragement pour obtenir un tel brevet, au cours de l'exercice des fonctions notamment. Cela peut également avoir des conséquences néfastes en matière de recrutement de personnel qualifié dans la carrière concernée.

La prime de brevet de maîtrise existe d'ailleurs aussi pour d'autres fonctions dans le secteur public. Ainsi, elle est notamment prévue par l'article 25 de la Convention collective des salariés de l'État pour les salariés du groupe de salaire E ayant un brevet de maîtrise (10 points indiciaires), ou encore par l'article 27 de la Convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social (SAS) pour le personnel détenteur d'un tel brevet (15 points indiciaires).

Au vu des considérations qui précèdent, et puisque le classement barémique plus favorable susmentionné disparaîtra déjà en raison de l'harmonisation projetée et conformément à l'accord du 14 janvier 2022, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de maintenir au moins la prime de brevet de maîtrise pour tous les artisans détenteurs d'un tel brevet classés dans le groupe de traitement C1, y compris ceux qui seront recrutés après la date d'entrée en vigueur du texte sous avis.

Ceci dit, la Chambre signale par ailleurs – comme elle l'a déjà fait dans le passé, et notamment dans son avis n° A-3212⁻¹ du 14 octobre 2019 sur le projet de loi amendé portant réforme du stage dans la fonction publique – que le classement actuel des

artisans détenteurs d'un brevet de maîtrise dans le groupe de traitement D1, de même que le classement futur dans le groupe C1 en vertu de l'article 12, paragraphe 4 révisé, du règlement grand-ducal précité du 28 juillet 2017 et de l'article 27 du projet de règlement grand-ducal sous avis ne sont pas conformes au « *cadre luxembourgeois des qualifications* » tel qu'il est prévu par l'article 69 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. En transposant fidèlement ce cadre aux conditions d'admission applicables pour les différents groupes de traitement dans la fonction publique, les agents en question devraient être classés au moins dans le groupe de traitement B1. En effet, le cadre précité classe les brevets de maîtrise (ainsi que les brevets de technicien supérieur et de technicien supérieur spécialisé) au niveau 5, c'est-à-dire à un niveau supérieur aux diplômes de fin d'études secondaires (niveau 4) et inférieur au « *bachelor* » (niveau 6).

Ad articles 23 et 24

Il faudra préciser à chaque fois à l'article 23 que l'article 12 y visé – au paragraphe (1), alinéa 1^{er}, au paragraphe (2), alinéas 1^{er} et 2, au paragraphe (3), alinéas 1^{er}, 2 et 4, au paragraphe (4) et au paragraphe (5), alinéa 1^{er} – est celui du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux (et non pas celui du projet de règlement grand-ducal sous examen).

En outre, il y a lieu de préciser à l'article 24, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, et paragraphe (2), alinéa 1^{er}, du projet sous avis que les articles 46 et 47 y visés sont ceux du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.

Ad article 25

L'article 25 comporte des dispositions transitoires qui maintiennent les perspectives de carrière plus favorables actuellement applicables aux employés communaux pouvant se prévaloir d'un niveau d'études équivalant à trois années d'études secondaires au moins et classés dans le groupe d'indemnité D1.

Le paragraphe (6) dudit article dispose que, « *en cas de fonctionnarisation sur base de l'article 94 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, les employés visés par le présent article seront nommés dans le groupe de traitement C2* » et que, « *pour ces agents, le grade 6 est allongé d'un quatorzième échelon ayant l'indice 282* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que, pour les fonctionnaires de la rubrique « *Administration générale* » qui seront classés dans le nouveau groupe de traitement C2, le dernier échelon du grade 6 (qui est le grade de fin de carrière) a l'indice 270 d'après le nouveau tableau indiciaire introduit par l'article 11 du projet de règlement grand-ducal.

Il en découle que la rémunération de fin de carrière est de 282 points indiciaires pour les employés fonctionnarisés classés dans le groupe C2, tandis que le traitement de fin de carrière des fonctionnaires classés dans le même groupe est cependant de 270 points indiciaires seulement.

La Chambre s'interroge sur la raison d'être de cette distinction. Dans un souci d'égalité de traitement, l'échelon supplémentaire susvisé dans le grade 6, ayant l'indice 282, devrait également être accordé à tous les fonctionnaires C2.

S'y ajoute que les allongements de grade prévus à l'article 15, points 2° et 4°, du projet de loi n° 8040 pour les fonctionnaires de l'État (à savoir l'allongement du grade 6 d'un treizième échelon ayant l'indice 279 pour les fonctionnaires C1 et l'allongement du grade 6 d'un treizième échelon ayant l'indice 275 pour les fonctionnaires C2) ne le sont pas par le projet sous avis pour les fonctionnaires communaux. La Chambre s'interroge sur la raison de cette différence de traitement entre les agents de l'État et les agents communaux. Pour éviter de créer une situation d'inégalité de traitement, il faudra prévoir les allongements de grade en question également pour les fonctionnaires communaux.

Ad article 27

L'article 27 prévoit le maintien de la prime de brevet de maîtrise pour les artisans actuellement en service qui sont détenteurs d'un tel brevet et qui bénéficient de cette prime au moment de l'entrée en vigueur du futur règlement grand-ducal.

La Chambre se demande ce qu'il en est des agents qui seraient encore engagés, et qui bénéficieraient le cas échéant aussi de la prime, entre la date d'entrée en vigueur du règlement grand-ducal – qui est en effet rétroactive au 1^{er} juillet 2022 – et la date de publication de celui-ci, le dossier sous examen ne fournissant aucune explication à ce sujet.

Ad articles 32 à 34

Les articles sous rubrique comportent des dispositions transitoires garantissant la mise en compte des examens déjà réussis avant l'entrée en vigueur du futur règlement grand-ducal dans le cadre du mécanisme de la « *carrière ouverte* » aux agents actuellement classés dans les catégories de traitement et d'indemnité D.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande ce qu'il en est des agents changeant de groupe de traitement ou d'indemnité à travers le mécanisme de la « *voie expresse* » et dont la procédure a débuté avant l'entrée en vigueur du futur texte, ce dernier ne comportant pas de dispositions transitoires y relatives. Il faudra compléter le texte en conséquence.

Ensuite, la Chambre relève que les dispositions transitoires projetées sont susceptibles d'entraîner un problème pour certains agents, voire une inégalité de traitement entre les agents C1.

Prenons l'exemple de deux agents X et Y, qui sont chacun classés dans le groupe de traitement D1 et qui ont tous les deux réussi le cycle de formation préparatoire pour l'accès au groupe de traitement C1 en avril 2022. L'agent X est nommé à un poste C1 au 1^{er} juin 2022, tandis que l'agent Y est nommé dans le groupe C1 seulement le 1^{er} juillet 2022 du fait de l'application du futur règlement grand-ducal sur l'harmonisation des carrières inférieures. La veille de l'entrée en vigueur de ce règlement, l'agent X est classé dans le groupe C1 et l'agent Y est classé dans le groupe D1. Au cas où un poste B1 serait publié quelques années plus tard, accessible par le biais de la « *carrière ouverte* », l'agent X ne pourra pas y postuler directement, puisqu'il ne sera pas considéré comme ayant passé avec succès le cycle de formation préparatoire pour l'accès au groupe B1 en application des dispositions transitoires (qui visent en effet seulement les fonctionnaires classés dans le groupe D1 la veille de l'entrée en vigueur du règlement, à l'exclusion des fonctionnaires classés dans le groupe C1 au même moment). Par contre, l'agent Y sera considéré comme ayant passé avec succès le cycle de formation préparatoire pour l'accès au groupe B1 et il pourra postuler directement le poste B1.

Ad article 37

Étant donné que le futur règlement produira ses effets rétroactivement au 1^{er} juillet 2022, la Chambre fait remarquer qu'il ne faudra pas oublier de procéder le moment venu au recalcul de la pension des agents qui partiront encore à la retraite avant la date de la publication du règlement au Journal officiel.

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

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF