

**A-3964/23-55**

Doc. parl. n° 8301



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

# A V I S

du 25 octobre 2023

sur

**le projet de loi portant modification:**

- 1° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, et**
- 2° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration**

Par dépêche du 2 août 2023, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet comporte les mesures principales suivantes:

- la suppression de la possibilité d'organiser un examen-concours spécial pour lequel la condition de la connaissance des trois langues administratives n'est pas exigée;
- l'amélioration de la procédure de publication des postes vacants;
- l'ouverture des postes vacants publiés dans le cadre du recrutement externe aux fonctionnaires souhaitant changer d'administration, et
- la simplification des procédures applicables au changement d'administration.

Le texte, qui procède par ailleurs à quelques adaptations formelles afin de rendre les dispositions actuellement applicables plus simples et plus lisibles, appelle les remarques suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

### **Ad article 1<sup>er</sup>**

La Chambre approuve que chaque poste vacant, y compris les postes publiés dans le cadre du recrutement externe, soit dorénavant accessible aux fonctionnaires souhaitant changer d'administration. Cette ouverture permettra en effet « *de promouvoir la mobilité interne* » au sein de la fonction publique et d'élargir les possibilités pour les agents publics de changer d'administration, comme il est précisé à juste titre à l'exposé des motifs.

Le texte projeté comporte malheureusement un obstacle à cette ouverture, auquel la Chambre s'oppose (voir à cet égard les observations formulées ci-après quant à l'article 6).

En raison de l'ouverture projetée, la Chambre propose d'adapter comme suit l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du statut général:

« *Par recrutement externe, il y a lieu d'entendre, **sans préjudice des dispositions prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration,** l'engagement d'un candidat remplissant les conditions d'études légales ou réglementaires prévues pour l'accès au poste vacant et dont cet accès se fait par voie d'examen-concours sur épreuves.* »



Ensuite, la Chambre marque son accord avec la suppression des dispositions prévues à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 3, et paragraphe 3, alinéa 7, du statut général, prévoyant la possibilité pour le ministre de la Fonction publique d'organiser un examen-concours spécial pour lequel la condition de la connaissance des trois langues administratives n'est pas exigée lorsqu'à l'issue de deux sessions d'examens-concours d'affilée un ou plusieurs postes n'ont pas pu être occupés par des candidats correspondant au profil des postes vacants.

Ainsi, chaque candidat à un poste de fonctionnaire devra désormais « *avoir fait preuve, avant l'admission au stage, d'une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives* », conformément à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, du statut général.

Pour le cas où il serait absolument indispensable d'occuper au plus vite un poste vacant et aucun candidat ayant la connaissance des trois langues administratives ne pourrait être trouvé, l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, susvisé permet toujours l'engagement exceptionnel par le gouvernement en conseil « *d'agents hautement spécialisés ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives en cas de nécessité de service dûment motivée et sur avis conforme du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions* ».

De plus, l'article 2, paragraphe 5, du statut général prévoit que, « *en cas de circonstances exceptionnelles dûment constatées par le gouvernement en conseil, des agents pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins douze années et disposant de qualifications particulières requises pour un emploi déclaré vacant peuvent être admis au service de l'État sans examen-concours* » et sans avoir accompli un stage et passé avec succès un examen de fin de stage.

La Chambre souligne que le recours à ces deux procédures de recrutement doit impérativement constituer l'exception.

D'un point de vue formel, la Chambre note encore que, à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 5, du statut général, il faudra remplacer comme suit les références à l'ancienne dénomination de « *carrière* » et à la loi abrogée du 14 novembre 1991:

*« Par recrutement interne, il y a lieu d'entendre soit l'engagement d'un candidat remplissant les conditions d'études légales ou réglementaires pour l'accès au poste vacant et dont cet accès se fait par changement d'administration, d'affectation ou de fonction, soit l'engagement d'un candidat par changement de carrière **groupe de traitement** conformément aux dispositions de la loi modifiée du ~~14 novembre 1991~~ fixant les conditions et les modalités de l'accès du fonctionnaire à une carrière supérieure à la sienne **25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien.** »*

### **Ad article 3**

L'article 3 précise la législation sur le changement d'administration dans le sens qu'un fonctionnaire communal pourra dorénavant aussi poser sa candidature à travers la procédure du changement d'administration pour chaque poste vacant auprès de l'État dans le cadre du recrutement externe.

La Chambre approuve cette innovation.

En outre, la loi est précisée dans le sens qu'un fonctionnaire communal qui était auparavant au service de l'État et qui y a été licencié, révoqué ou démis d'office ne pourra plus postuler par la voie du changement d'administration aux postes vacants de l'État.

Si la Chambre peut marquer son accord avec cette disposition, elle se demande ce qu'il en est d'un fonctionnaire de l'État souhaitant candidater pour un poste communal, alors qu'il était auparavant au service d'une commune et qu'il y a été licencié, révoqué ou démis d'office. Dans un souci de cohérence et d'égalité de traitement entre les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires communaux, il faudra également régler ce cas de figure.

Le même problème se pose aussi pour les établissements publics et pour l'Administration parlementaire (cf. article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration).

### **Ad article 4**

Selon le commentaire de l'article 4, le point 1<sup>o</sup> de celui-ci « *simplifie le principe de la mobilité interne à l'initiative du fonctionnaire, en enlevant l'obligation pour l'agent demande (sic!) de changer d'administration* ».

La Chambre constate que la disposition en question supprime cependant seulement l'obligation de motiver la demande de changement d'administration, mais non pas l'obligation pour l'agent d'effectuer une demande (en soumettant sa candidature à l'administration ayant publié le poste vacant), qui doit en effet être maintenue.

Le point 2<sup>o</sup> prévoit de compléter la loi par une nouvelle disposition, réglant la situation dans laquelle un fonctionnaire qui change d'administration est classé à la suite du changement dans un tableau indiciaire différent de son tableau indiciaire original.

Si la Chambre approuve que cette situation soit réglée par la loi, elle se demande comment une telle peut se présenter dans la pratique. D'après l'exposé des motifs joint au texte sous avis, « *ce cas de figure se présente de plus en plus souvent et nécessite donc une base légale claire* ».

Or, en application de la loi, il ne devrait pas être possible pour un fonctionnaire qui change d'administration d'être classé dans un tableau indiciaire différent. L'article 3, alinéa 2, de la loi prévoit en effet que le changement d'administration ne peut se faire que dans le même groupe de traitement et dans le même grade. Ainsi, un fonctionnaire de la rubrique « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* » ou de la rubrique « *Magistrature* » ne peut pas changer vers la rubrique « *Administration générale* » par exemple puisque les grades sont totalement différents dans chacune de ces rubriques. Un fonctionnaire de la rubrique « *Administration générale* » qui change vers la rubrique « *Douanes* » ou vice versa ne changera pas de tableau indiciaire, le tableau étant le même pour ces deux rubriques. De même, un fonctionnaire de l'État de la rubrique « *Administration générale* » qui change vers une administration communale restera classé dans le tableau « *Administration générale* », qui est exactement le même pour le secteur étatique et le secteur communal.

### **Ad article 5**

L'article sous rubrique vise à supprimer une disposition obsolète pour tenir compte de la digitalisation de la procédure de recrutement et, plus concrètement, de la publication des postes vacants.

Cette modification trouve l'accord de la Chambre, qui est favorable à toute amélioration, à travers une simplification, des procédures en matière de recrutement dans la fonction publique.

### **Ad article 6**

Selon le nouvel article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration, tel qu'introduit par l'article 6 du projet sous avis, « *le fonctionnaire qui demande de changer d'administration peut postuler à l'intégralité des postes vacants publiés soit par le biais du recrutement interne, soit par le biais du recrutement externe, à l'exception des postes relevant du Corps diplomatique et des fonctions énumérées aux rubriques « Armée, Police et Inspection générale de la Police », « Enseignement » et « Magistrature » figurant aux annexes de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et le (sic!) conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ainsi que des postes de pompier professionnel auprès du Corps grand-ducal d'incendie et de secours* ».

Cette disposition prête à confusion.

Tout d'abord, elle est pour partie en contradiction avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi susvisée, qui détermine le champ d'application des dispositions relatives au changement d'administration. Selon ledit article, ces dispositions s'appliquent à tous les fonctionnaires exerçant les fonctions énumérées aux rubriques « *Administration générale* », « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* », « *Douanes* » et « *Magistrature* ».

La rubrique « *Enseignement* » n'y est de toute façon pas visée. Il est donc inutile de l'exclure à l'article 8.

Dans ce contexte, la Chambre se demande d'ailleurs si l'exclusion de la procédure du changement d'administration pour le personnel de la rubrique « *Enseignement* » est encore justifiée aujourd'hui.

Concernant le champ d'application, la loi afférente du 25 mars 2015 reprend simplement les dispositions de la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration. Le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 2811 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration, de fonction ou d'affectation (projet de loi devenu par la suite la loi susvisée du 27 mars 1986) mentionne ce qui suit à ce sujet:

*« Il faut préciser (...) que certaines catégories de fonctionnaires sont totalement exclues du bénéfice de la mobilité. Ainsi qu'il résulte de l'énumération figurant au paragraphe 2 alinéa 1<sup>er</sup> du présent article, il s'agit plus particulièrement de tous les fonctionnaires exerçant les fonctions énumérées à la rubrique IV. - Enseignement figurant à l'annexe A de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Cette catégorie de fonctionnaires était d'ailleurs déjà écartées (sic!) par le projet de la loi n° 2680 dont question à l'exposé des motifs ci-avant en vertu d'un accord entre le ministre de la Fonction publique et le ministre de l'Éducation nationale, accord entériné par le Conseil de Gouvernement. La justification en est à chercher du côté des règles spéciales en vigueur déjà à l'heure actuelle et depuis un bon nombre d'années dans le domaine de l'enseignement postprimaire. »*

Si la Chambre ignore le contenu concret de l'accord précité, elle relève que, de façon générale, toute administration au sein de la fonction publique dispose de règles spéciales. Cet argument à lui seul, sans autre explication, ne saurait donc valoir pour justifier toujours l'exclusion de la rubrique « *Enseignement* ». La Chambre estime que la mobilité interne est un élément très important dans l'intérêt des conditions de travail au sein de la fonction publique et de l'attractivité de cette dernière. La mobilité interne permet à un agent de changer d'environnement de travail sans être obligé de démissionner, ceci pour de nombreuses raisons: ambitions professionnelles, souhait de réorientation, conciliation entre vie professionnelle et vie privée, raisons de santé, personnelles, familiales, etc. Depuis les réformes de 2015 dans la fonction publique, il existe par ailleurs des parallélismes entre les classements des différentes fonctions dans les rubriques « *Administration générale* » et « *Enseignement* ».

Au vu de ces considérations, la Chambre est d'avis qu'il n'existe plus vraiment de justification pour exclure le personnel de la rubrique « *Enseignement* » de la procédure du changement d'administration.

Ensuite, la Chambre se demande pourquoi les postes du Corps diplomatique et de pompier professionnel ainsi que les fonctions des rubriques « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* » et « *Magistrature* » sont exclus du changement d'administration par l'article 8 de la loi susvisée du 25 mars 2015, tel qu'il est modifié par le texte sous examen. Cet article prévoit ainsi le contraire de ce qui est indiqué à l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

Selon le commentaire de l'article 6 du projet de loi sous avis, les fonctions exclues énumérées au nouvel article 8 de la loi concerneraient seulement le recrutement externe. La formulation dudit article 8 vise toutefois tant le recrutement interne que le recrutement externe.

De plus, d'après le même commentaire, l'exclusion de certaines fonctions serait justifiée par la spécificité de celles-ci. Or, qu'en est-il alors par exemple des fonctions de la rubrique « *Douanes* », pour lesquelles les conditions d'accès sont également spécifiques? De façon générale, on peut d'ailleurs considérer que toute fonction au sein de la fonction publique soit spécifique.

Au vu des considérations qui précèdent, il faut revoir les dispositions concernant le champ d'application du changement d'administration. Si, pour l'accès à certains postes et fonctions publiés par la voie du recrutement externe, le parcours de recrutement normal était nécessaire en raison de l'obligation d'avoir accompli une formation ou un examen-concours spécial, il faudrait mentionner ceci plus clairement dans le texte. À défaut, le texte créera une insécurité juridique.

Pour conclure sur le champ d'application de la procédure du changement d'administration, la Chambre relève qu'elle est d'avis que cette procédure devrait de façon générale être rendue accessible à tout fonctionnaire. Compte tenu des remarques précédentes, elle ne voit plus de raison pour exclure certaines fonctions. Dans ce contexte, elle tient aussi à relever que la procédure du changement d'administration est à préconiser par rapport à la procédure du détachement qui, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du statut général, est limitée à « *une durée maximale de deux ans renouvelable à son terme* ».

Selon le nouvel article 8, alinéa 2, « *le fonctionnaire qui postule aux postes vacants relevant de son groupe de traitement publiés en tant que recrutement externe est directement admis à l'épreuve spéciale* ».

La Chambre ne saurait marquer son accord avec cette disposition. La procédure du changement d'administration est justement destinée à permettre aux fonctionnaires en service de changer de poste ou fonction sans devoir passer un nouvel examen-concours, un nouveau stage avec des formations, etc. En prévoyant l'obligation de passer quand même l'examen-concours pour les fonctionnaires souhaitant changer d'administration à travers un poste publié dans le cadre du recrutement externe, l'ouverture affichée par le dossier sous avis perd tout son sens.

La procédure du changement d'administration doit être la même pour tous les fonctionnaires qui sont déjà en service, que le poste publié soit accessible à travers le recrutement interne ou à travers le recrutement externe (sans préjudice du fait de devoir suivre éventuellement une formation continue en cas de besoin). L'obligation de passer un examen-concours doit être supprimée.

**Ad article 10**

La Chambre approuve qu'un délai de prise d'effet (modifiable) du changement d'administration soit introduit par le texte sous avis. La loi actuellement en vigueur est muet à ce sujet, ce qui crée une insécurité juridique.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 octobre 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF