



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A-3736⁻¹/24-24

Doc. parl. n° 8040

A V I S

du 13 septembre 2024

sur

**les amendements gouvernementaux du 24 juillet 2024 au
projet de loi sur l'harmonisation des carrières inférieures
des fonctionnaires et employés de l'État**

Par dépêche du 25 juillet 2024, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Les amendements visent à adapter le projet de loi initial n° 8040 sur l'harmonisation des carrières inférieures des fonctionnaires et employés de l'État, entre autres afin de tenir compte de l'avis n° 61.085 du 12 décembre 2023 du Conseil d'État.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les amendements tiennent aussi compte de certaines des observations qu'elle avait formulées dans son avis n° A-3736 du 12 décembre 2022 sur le projet de loi initial, ce qu'elle approuve. Malheureusement, il n'a cependant pas été donné suite à quelques considérations importantes soulevées par la Chambre et concernant notamment des problèmes en relation avec le développement de la carrière des agents touchés qui vont surgir du fait des dispositions sur l'harmonisation. À côté des remarques sur les amendements, la Chambre se doit donc de revenir ci-après encore une fois succinctement sur ces considérations. Il est incompréhensible qu'il n'ait pas été remédié par les amendements à maints problèmes et inégalités de traitement signalés par la Chambre concernant le projet de loi initial. Pour le détail, elle renvoie à l'avis n° A-3736.

* * *

(Dans les développements qui suivent, les références aux articles s'appliquent à la numérotation des articles du texte coordonné du projet de loi amendé.)

Ad article 1bis

Le nouvel article 1bis introduit par l'amendement 1 reprend au niveau de la loi les dispositions qui sont actuellement prévues par le règlement grand-ducal relatif aux modalités d'organisation des examens-concours pour l'admission au stage et qui déterminent les conditions d'accès aux différents groupes de traitement dans la fonction publique étatique.

Tout comme l'article 3 du projet de loi initial, l'article 1bis omet de reprendre, pour les fonctions concernées dans les groupes de traitement C1 et C2, la disposition prévoyant que les candidats aux postes de l'actuelle catégorie de traitement D des



rubriques « *Administration générale* » et « *Douanes* » et du groupe de traitement C1 des rubriques « *Administration générale* » et « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* » doivent être âgés de dix-sept ans au moins au moment de l'examen-concours.

À défaut d'explication afférente fournie par le dossier sous avis, la Chambre rappelle qu'il y a lieu de maintenir cette disposition.

Ad article 2

Les amendements sous avis ne remédient pas au problème créé par l'harmonisation concernant le mode de calcul du traitement des fonctionnaires nouvellement nommés de la catégorie de traitement C.

Étant donné que le traitement initial sera dorénavant calculé à partir du troisième échelon du grade de computation de la bonification d'ancienneté de service pour tous les agents de cette catégorie de traitement, le traitement de début de carrière pour les fonctionnaires du groupe de traitement C2 de la rubrique « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* » (les bonifications d'ancienneté de service et suppléments personnels de traitement éventuellement applicables mis à part) est réduit de 142 à 136 points indiciaires!

La Chambre réitère avec insistance sa demande d'adapter le projet de loi, et plus précisément le nouveau tableau indiciaire « *II. Armée, Police et Inspection générale de la Police* » introduit par l'article 15, point 1°, afin que le traitement de début de carrière pour les agents du groupe de traitement C2 reste au moins identique à celui prévu par la législation actuellement en vigueur pour ces agents.

Ad article 4

L'amendement 3 prévoit de modifier l'article 12, paragraphe (4), 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 pour tenir compte de la création d'un nouveau sous-groupe éducatif et psycho-social dans la catégorie de traitement C, groupe de traitement C1, par le projet de loi n° 8163.

La Chambre fait remarquer que ce dernier projet de loi est entre-temps devenu la loi du 23 juillet 2024 fixant la tâche du personnel éducatif et psycho-social des services et administrations de l'Éducation nationale (voir Mémorial A - n° 328 du 1^{er} août 2024). L'article 13, point 1°, de cette loi a apporté à la loi susvisée du 25 mars 2015 les mêmes modifications que celles prévues par l'amendement 3 sous examen. Ce dernier est dès lors devenu superfétatoire.

Dans le cadre de la substitution du groupe de traitement D1 par le groupe de traitement C1, l'article 4, point 1°, lettre b), du projet de loi amendé sous avis procède au remplacement des grades du niveau supérieur dans le groupe C1.

La Chambre signale que le remplacement du grade 8 par le grade 7bis pose problème pour les fonctionnaires changeant de groupe de traitement par le mécanisme de la « *carrière ouverte* ».

Un fonctionnaire du groupe de traitement C1 qui est classé au niveau supérieur au grade 8 en application de la législation actuellement en vigueur accède au grade 9 dans le groupe de traitement B1 lorsqu'il change de groupe en application de l'article 15 de la loi modifiée du 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.

Dès que les dispositions relatives à l'harmonisation des carrières inférieures seront en vigueur, le fonctionnaire du groupe de traitement C1 qui accède au groupe B1 est reclassé du grade 7bis au grade 8 (et non plus au grade 9) en exécution du même article 15. Il ne pourra avancer au grade 9 que par la suite et dans le délai d'une année après l'accès au grade 8 (cf. article 15, paragraphe (1), alinéa 3, de la loi précitée du 25 mars 2015).

S'y ajoute que, selon le tableau indiciaire annexé au projet de loi amendé (annexe B, rubrique « *Administration générale* »), le maximum de points indiciaires pouvant être atteint dans le grade 8 est 311, alors que le maximum du grade 7bis est 320 (nonobstant le supplément personnel de traitement visé à l'article 28, paragraphe (1), alinéa 3, 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).

Du fait du nouvel agencement des grades dans le groupe de traitement C1 prévu par le projet de loi sous avis, le fonctionnaire C1 qui change de groupe de traitement et qui accède au groupe B1 sera donc lésé dans l'avancement de sa carrière.

Ensuite, en raison dudit nouvel agencement des grades, il se posera par ailleurs à l'avenir un problème concernant la dispense de l'examen de promotion pour le fonctionnaire C1 qui change de groupe de traitement.

L'article 15, paragraphe (3), de la loi modifiée du 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 prévoit ce qui suit:

« Pour accéder par promotion ou avancement au grade correspondant du nouveau groupe de traitement ou d'indemnité, le fonctionnaire et l'employé sont considérés comme remplissant toutes les conditions légales prévues dans leur nouveau groupe de traitement ou d'indemnité, avec dispense de l'examen de promotion ou de carrière dans le cas où un tel examen est prévu dans le nouveau groupe de traitement ou d'indemnité. »

Or, la dispense de l'examen de promotion y prévue ne s'applique qu'à la promotion ou à l'avancement en grade intervenant nécessairement pour l'accès au nouveau groupe

de traitement et à ce moment-là. En effet, selon la formulation du texte, la dispense ne devrait pas couvrir les promotions et avancements en grade ultérieurs.

Selon les nouvelles règles créées à travers l'harmonisation, le fonctionnaire du groupe de traitement C1 qui accède au groupe B1, et qui est reclassé du grade 7bis au grade 8, devra ainsi passer avec succès l'examen de promotion du groupe B1 pour pouvoir accéder au grade 9. D'après les dispositions actuellement en vigueur, le fonctionnaire du groupe C1 qui change de groupe accède immédiatement du grade 8 au grade 9 et il est dispensé de l'examen de promotion du groupe B1.

La Chambre relève qu'il faut impérativement remédier aux problèmes soulevés ci-avant pour éviter que les fonctionnaires C1 souhaitant changer de groupe de traitement soient lésés.

Une solution pourrait consister dans l'insertion d'un nouvel alinéa 3 (entre les alinéas 2 et 3 actuel) à l'article 15, paragraphe (1), de la loi précitée du 25 mars 2025 relative à la « *carrière ouverte* », ayant la teneur suivante:

« Par dérogation aux alinéas qui précèdent, le fonctionnaire de l'État du groupe de traitement C1 classé au grade 7bis du niveau supérieur qui change de groupe de traitement bénéficie d'une promotion et est classé au grade 9 dans son nouveau groupe de traitement. »

À noter que les mêmes problèmes se poseront également pour l'employé de l'État classé dans le groupe d'indemnité C1 qui souhaitera changer de groupe d'indemnité (pour accéder au groupe B1) dès que les nouvelles dispositions sur l'harmonisation des carrières inférieures seront applicables. En effet, comme pour le fonctionnaire C1, le grade 8 est remplacé par le grade 7bis au niveau supérieur pour l'employé C1 par le projet de loi amendé sous avis (article 20). Il faudra donc aussi prévoir pour l'employé de ce groupe d'indemnité une disposition dérogatoire destinée à remédier aux problèmes mentionnés ci-dessus.

De plus, lesdits problèmes se poseront également pour les agents C1 changeant de groupe de traitement ou d'indemnité par la « *voie expresse* ». Les dispositions y relatives devront dès lors aussi être adaptées pour tenir compte du nouvel aménagement des grades dans le groupe C1, afin d'éviter que les agents concernés soient lésés.

Ad article 8

L'amendement 5 prévoit de supprimer le point 3° de l'article 8, puisque le Conseil d'État a formulé dans son avis n° 61.085 une opposition formelle à cet égard, en signalant que les conditions d'octroi de la prime d'astreinte devraient être déterminées par la loi et non pas par un règlement grand-ducal.

Or, la Chambre relève que le fait de supprimer purement et simplement le point 3° en question, qui ne procède qu'à l'adaptation de la terminologie à la disposition légale

traitant de la prime d'astreinte en visant désormais la catégorie de traitement C au lieu de la catégorie de traitement D, aura pour conséquence que les agents concernés par ladite disposition légale ne pourront plus bénéficier de la prime d'astreinte à partir de l'entrée en vigueur de la future loi sur l'harmonisation des carrières inférieures. Pire encore: étant donné que l'harmonisation sera appliquée rétroactivement avec effet au 1^{er} juillet 2022, les agents vont même le cas échéant devoir restituer les primes qui leur ont été payées indûment depuis cette date!

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec cette situation et, afin de l'éviter, elle demande, soit d'insérer à l'article 22, paragraphe (5), 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 les dispositions pertinentes du règlement grand-ducal du 27 juillet 1992 portant fixation des conditions et modalités d'attribution d'une prime d'astreinte aux fonctionnaires de l'État (conformément à la demande du Conseil d'État), soit de maintenir malgré tout le point 3^o de l'article 8 du projet de loi.

En tout cas, il est inconcevable que les agents qui bénéficient actuellement de la prime d'astreinte ne l'obtiennent plus en raison de l'omission d'une simple formalité.

Ad article 9

Le projet de loi amendé prévoit toujours la suppression de la prime de brevet de maîtrise qui est actuellement inscrite à l'article 24, paragraphe (1), 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, bien que l'accord du 14 janvier 2022 sur l'harmonisation des carrières inférieures conclu entre le gouvernement et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP ne mentionne pas cette suppression.

La Chambre renvoie aux développements y relatifs dans son avis n° A-3736 et elle demande encore une fois avec insistance de maintenir au moins la prime de brevet de maîtrise pour tous les artisans détenteurs d'un tel brevet classés dans le groupe C1, y compris ceux qui seront recrutés après la date d'entrée en vigueur de la disposition sous examen.

Par ailleurs, concernant la fonction de chef d'atelier, la Chambre rend encore une fois attentif à la situation d'inégalité de traitement entre les fonctionnaires du groupe de traitement D1 actuellement en service qui seront intégrés dans le groupe de traitement C1 et qui conserveront leur prime de brevet de maîtrise et ceux (occupant la fonction de chef d'atelier) ayant été classés dans le groupe de traitement C1 (en y ayant accédé à travers le mécanisme de la « *carrière ouverte* » par exemple) avant la présente réforme et ayant dû abandonner leur prime de brevet de maîtrise.

Ad article 14

Quant à la forme, il faudra écrire correctement « *L'annexe A de la même loi est modifiée comme suit:* » à la phrase introductive de l'article 14.

Ensuite, la Chambre rappelle que, à l'annexe A 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, il faut mentionner les fonctions de pompier professionnel dans le tableau de la rubrique « *Administration générale* ».

Pour ce qui est de l'article 14, point 4°, qui est nouvellement introduit par l'amendement 7, la Chambre fait remarquer que cette disposition fait double emploi avec l'article 13, point 2°, de la loi du 23 juillet 2024 fixant la tâche du personnel éducatif et psycho-social des services et administrations de l'Éducation nationale (voir Mémorial A - n° 328 du 1^{er} août 2024). Cet amendement est donc superflu.

Ad article 28

La Chambre rappelle qu'il est totalement inconcevable que les agents de police du groupe C1 seront retardés de trois années pour l'avancement au niveau de commissaire, tandis que les agents du groupe B1 y avanceront immédiatement après la réussite de l'examen de promotion. Elle insiste pour que le délai d'attente de trois années avant de pouvoir avancer au niveau d'ancienneté de commissaire et de se voir conférer la qualité d'OPA/OPJ soit supprimé pour les agents C1 et que les modalités d'avancement soient alignées sur celles du groupe de traitement B1.

Ad articles 31 et 32

Les dispositions transitoires prévues par les articles sous rubrique, qui déterminent les modalités de classement des agents actuellement en service suite à l'harmonisation des carrières inférieures, ne règlent toujours pas la situation des agents à l'encontre desquels la sanction disciplinaire de la rétrogradation a été prise, en classant ceux-ci dans un grade qui disparaîtra avec l'entrée en vigueur rétroactive du texte sous avis.

Il faudra impérativement prévoir ce cas de figure pour éviter des problèmes y relatifs.

Ad article 33

L'article 33 du texte amendé maintient l'inégalité de traitement prévue par le projet initial, concernant la rémunération de fin de carrière des employés fonctionnarisés et des fonctionnaires du groupe C2.

Pour rappel: selon les dispositions projetées, la rémunération de fin de carrière sera 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 sera cependant de 275 points indiciaires seulement.

Dans un souci d'égalité de traitement, l'échelon du grade 6 ayant l'indice 282 devra aussi être accordé aux fonctionnaires C2.

Ad article 35

Selon le texte amendé, l'accès aux allongements de grade supplémentaires introduits pour les agents exerçant la profession de l'aide-soignant « *aura lieu au plus tôt deux ans à compter du 1^{er} juillet 2022* ».

Cette nouvelle formulation du texte est toujours contraire à ce qui a été convenu dans le cadre de l'accord précité du 14 janvier 2022. En effet, l'avancement dans le prochain échelon (à savoir le premier des trois allongements supplémentaires) doit intervenir pour les agents concernés deux ans après avoir bénéficié du dernier échelon prévu par la législation actuellement en vigueur, et non pas au plus tôt deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'harmonisation.

La deuxième phrase de l'article 35 est dès lors à modifier impérativement comme suit:

« *L'accès aux échelons précités aura lieu ~~au plus tôt deux ans à compter du 1^{er} juillet 2022~~ **après avoir bénéficié du dernier échelon du grade 4 selon les dispositions applicables antérieurement.** »*

Ad article 38

Étant donné qu'il n'a pas été tenu compte des remarques pertinentes que la Chambre avait présentées dans son avis n° A-3736 quant à l'article 41 du projet de loi initial, elle ne peut s'empêcher de les réitérer encore une fois intégralement concernant l'article 38 du texte amendé.

D'abord, la Chambre constate que l'article 38 vise toujours uniquement les agents de la rubrique « *Armée, Police et Inspection générale de la Police* ». Or, les agents de l'Administration des douanes et accises, ou le cas échéant d'autres administrations, peuvent également participer à des opérations (OMP, Frontex, etc.).

La disposition transitoire en question devra s'appliquer à tout agent, peu importe de quelle administration il provient, qui n'aura pas la possibilité de se présenter au prochain examen de promotion d'après les nouvelles conditions et modalités introduites par le texte sous avis.

En ce qui concerne l'Armée, il faut par ailleurs préciser dans le texte que le classement par session devra être respecté. Ceci a un impact non seulement de façon générale sur les fonctions au sein de l'Armée, mais également en cas de changement de groupe de traitement par le mécanisme de la « *voie expresse* ».

Ladite disposition transitoire devra aussi compter pour ceux qui sont déployés en mission (OMP, etc.) lorsqu'ils sont de retour et se présentent à l'examen de promotion. Ils devront alors être reclassés selon les points obtenus à leur session initiale.

Ensuite, la Chambre tient encore une fois à mettre en garde contre les conséquences qui résulteront des dispositions dérogatoires relatives à l'examen de promotion.

En effet, le délai d'attente avant de pouvoir se présenter à l'examen de promotion étant réduit de six à trois années et le fait que tous ceux ayant au moins trois années de service à leur actif pourront se présenter ensemble avec tous les autres candidats éligibles (en tout cela concerne trois promotions de candidats) au prochain examen qui sera organisé risquent encore d'avoir de fortes répercussions sur l'ancienneté des agents concernés.

La Chambre recommande de poursuivre une organisation des examens « *par promotion* » et d'en organiser deux par année pendant une phase transitoire afin d'éviter des perturbations. C'est d'ailleurs ce qui a été fait il y a vingt-cinq ans, lorsque le délai d'attente avant de pouvoir se présenter à l'examen de promotion a été réduit de dix à six années.

Pour ce qui est des candidats qui n'ont pas pu se présenter au premier examen de promotion possible en raison de la participation à une mission (OMP, etc.), il faudra prévoir, à côté de la rétroactivité au niveau pécuniaire, un rappel à l'ancienneté visant à reclasser les agents concernés dans leur promotion, en les intégrant dans le classement en fonction des points obtenus à l'examen de promotion. La date de la réussite de l'examen de promotion par les agents concernés devra être considérée comme identique à celle de leurs collègues de promotion. A contrario, ceux-ci seront lésés pour le restant de leur carrière. Le nombre de candidats pour participer à une mission n'en ira probablement pas croissant.

Alternativement, afin de remédier aux problèmes précités dans le futur, on pourrait conditionner la participation à une mission à une réussite préalable à l'examen de promotion.

Ad ancien article 39

L'article 39 du projet de loi initial rendait applicable aux stagiaires les dispositions transitoires de l'article 31 (ancien article 33), déterminant les modalités de classement des fonctionnaires actuellement en service suite à l'harmonisation des carrières inférieures.

L'amendement 15 supprime cet article 39, en justifiant ceci par le fait que « *les fonctionnaires stagiaires de l'État seront répartis dans les mêmes groupes de traitement que les fonctionnaires, (...) de sorte que l'article visé par le présent amendement est superfétatoire et peut être supprimé* ».

La Chambre ne partage pas ce point de vue. L'article 31 du projet de loi amendé ne vise que les fonctionnaires, sans mentionner les stagiaires.

Dans un souci de sécurité juridique et pour éviter tout doute quant au classement des stagiaires du fait de l'harmonisation, elle demande de maintenir le texte prévu initialement par l'article 39.

Ad article 42

La Chambre signale encore une fois que l'article 42, point 3°, est susceptible d'entraîner un problème pour certains agents, voire une inégalité de traitement entre les agents du groupe C1.

Prenons l'exemple de deux agents A et B, 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 A est nommé à un poste C1 au 1^{er} juin 2022, tandis que l'agent B est nommé dans le groupe C1 seulement le 1^{er} juillet 2022 du fait de l'application de la future loi sur l'harmonisation des carrières inférieures. La veille de l'entrée en vigueur de cette loi, l'agent A est classé dans le groupe C1 et l'agent B 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 A 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 de l'article 42, point 3° (qui vise en effet seulement les fonctionnaires classés dans le groupe D1 la veille de l'entrée en vigueur de la loi, à l'exclusion des fonctionnaires classés dans le groupe C1 au même moment). En revanche, l'agent B 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 50

Étant donné que les dispositions relatives à l'harmonisation produiront leurs effets rétroactivement au 1^{er} juillet 2022, la Chambre rappelle 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 de la future loi au Journal officiel.

Pour terminer, la Chambre rappelle encore que l'harmonisation des carrières inférieures devra aussi être mise en œuvre dans le secteur communal, et cela concomitamment avec son application auprès de l'État pour ne pas désavantager les agents communaux par rapport à leurs collègues auprès de la fonction publique étatique et pour éviter des problèmes en matière de changement d'administration du secteur étatique vers le secteur communal et vice versa.

Par ailleurs, les nouvelles dispositions devront également être rendues applicables aux agents des établissements publics dont le statut est assimilé à celui des fonctionnaires ou employés de l'État.

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 les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 13 septembre 2024.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF