



Association Générale des Cadres a.s.b.l.
affiliée à la CGFP

B.P. 665 L-2016 Luxembourg www.agc.lu mail@agc.lu

Mémoire

de l'Association générale des cadres (AGC/CGFP)

au sujet de la mise en œuvre des dispositions
du mécanisme temporaire de changement de groupe

Juin 2016

L'article 54 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat prévoit une procédure allégée permettant au fonctionnaire ou employé de l'Etat d'accéder à un groupe de traitement ou d'indemnité supérieur au sien.

Le bénéfice de ce « mécanisme temporaire de changement de groupe » est toutefois limité à une période transitoire de dix ans. Il s'agit en fait d'un mécanisme complémentaire à celui dit « carrière ouverte » prévue par la loi 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'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien.

Les deux mécanismes diffèrent sur plusieurs points dont voici les principaux :

a) Les conditions

Pour pouvoir bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe, le candidat doit

- avoir accompli quinze années de service depuis sa nomination,
- être classé à une fonction relevant du niveau supérieur et
- occuper un poste qui comporte l'exercice des fonctions et attributions supérieures à celles revenant à son groupe initial.

Dans le cadre de la carrière ouverte, l'agent qui désire changer de groupe de traitement ou d'indemnité peut se présenter à tout emploi du groupe immédiatement supérieur déclaré vacant, s'il remplit les conditions suivantes:

- avoir au moins dix années de service depuis la date de sa nomination,
- avoir réussi à l'examen de promotion de son sous-groupe initial et
- avoir suivi et passé avec succès les cours et épreuves du cycle de formation préparatoire au groupe de traitement et d'indemnité supérieur organisés par l'Institut national d'administration publique.

b) Les limites

Le nombre maximum d'agents pouvant bénéficier d'un changement de groupe est fixé à vingt pour cent respectivement

- de l'effectif total du groupe **initial** de l'administration dont relève le fonctionnaire lorsqu'il s'agit du mécanisme temporaire de changement de groupe.
- de l'effectif total du groupe qui est immédiatement **supérieur** pour l'application des dispositions visant la procédure de la carrière ouverte.

Par ailleurs, le mécanisme temporaire de changement de groupe ne peut se faire qu'à l'intérieur de l'administration dont relève le candidat, alors que la carrière ouverte peut être accompagnée d'un changement d'administration.

c) L'épreuve

Pour pouvoir bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe, le candidat doit soumettre un **travail personnel de réflexion** sur un sujet en relation avec la fonction qu'il occupe et ce dans un délai ne pouvant dépasser un an.

Dans le cadre de la carrière ouverte, le candidat est tenu de rédiger dans un délai de six mois un **mémoire** qui est à présenter oralement devant la commission de contrôle.

Si les dispositions du mécanisme temporaire de changement de groupe s'appliquent à tous les fonctionnaires et employés de l'Etat tous groupes de traitement ou d'indemnité confondus, il ressort clairement du rapport de la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative du 12 mars 2015 que *« cette disposition transitoire a été prévue au vu de l'introduction de la nouvelle carrière du bachelor. Elle a pour objet de garantir aux agents plus âgés en fonction, qui ne peuvent plus accomplir des études de bachelor supplémentaires, un passage allégé vers cette carrière supérieure A2. A souligner que le demandeur doit être classé à une fonction relevant du niveau supérieur, occuper un poste comportant des attributions de la carrière supérieure briguée et être nommé depuis 15 ans au moins »*.

Il s'ensuit que ledit mécanisme vise en particulier les rédacteurs du groupe de traitement B1 afin de leur permettre d'accéder au groupe A2.

Partant et considérant qu'elle avait revendiqué pendant des décennies une formation de type bachelor ou similaire pour l'accès à la « carrière du rédacteur », l'Association générale des cadres (AGC) vient de procéder à une analyse de la mise en œuvre des dispositions du mécanisme temporaire de changement de groupe. Considérant que l'association représente dorénavant tant les intérêts des agents du groupe de traitement A2, sous-groupe administratif que ceux du groupe de traitement B1, sous-groupe administratif, elle s'efforcera de concilier les intérêts de tous ses membres.

1. Procédure

Aux termes de l'article 54, paragraphe 2, *« le fonctionnaire désirant profiter de ce mécanisme temporaire de changement de groupe doit en faire la demande par écrit auprès de son chef d'administration avec copie adressée au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, qui en saisit la commission de contrôle prévue par la loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités d'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien, dénommée par la suite par les termes « commission de contrôle ». La demande du fonctionnaire doit indiquer le groupe de traitement et le poste brigué dans l'organigramme »*.

Le paragraphe 3, alinéa 4 du même article dispose que « *sur avis de la commission de contrôle, et sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, le ministre du ressort décide de l'admissibilité du candidat. (...)* ».

a) Définition des postes en cause

La procédure telle que décrite ci-dessus suscite d'abord une remarque quant à l'obligation pour le candidat de devoir « *indiquer le groupe de traitement et le poste brigué dans l'organigramme* ».

En effet, une des conditions pour pouvoir bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe est celle d'« *occuper un poste qui comporte l'exercice des fonctions et attributions supérieures à celles revenant à son groupe initial* ».

Il s'ensuit que l'agent ne peut prétendre au bénéfice du mécanisme temporaire de changement de groupe que si son propre poste comporte l'exercice de fonctions revenant en fait à un groupe de traitement supérieur, et par conséquent ne saurait briguer un autre poste que celui auquel il est actuellement affecté. Ou, par contre, un agent pourrait-il briguer n'importe quel poste dans l'organigramme comme le suggère le texte de l'article 54, paragraphe 2 ?

Se pose dès lors la question de savoir de quelle manière les postes répondant aux conditions ci-dessus seront portés à la connaissance des agents en cause.

Au vu des témoignages recueillis parmi ses membres, l'AGC se doit de constater qu'il n'existe pour l'instant aucune ligne en ce qui concerne la publication des postes afférents. En effet, afin de garantir une bonne sinon parfaite mise en œuvre de la procédure, il faudrait que les postes en question soient clairement définis dans l'organigramme de l'administration. Or, pour cela il faudrait d'abord établir des organigrammes en fonction des différents postes et non pas en fonction des agents qui les occupent.

Malheureusement, de tels organigrammes font actuellement l'exception ! Et encore faudrait-il qu'un organigramme soit établi ce qui n'est pas non plus le cas notamment pour certains ministères ou administrations.

Non seulement ce manque flagrant de transparence suscite l'insécurité juridique mais favorise en outre l'arbitraire. Ceci d'autant plus que l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 54 prévoit que « *pour la sélection des candidats, il sera tenu compte, s'il y a lieu, de l'appréciation des compétences professionnelles et personnelles du fonctionnaire en question* ».

Quant au poste proprement dit, l'alinéa 6 du même paragraphe dispose que « *le fonctionnaire dont le travail personnel de réflexion a été retenu comme en ligne avec le sujet par la commission de contrôle, accède par promotion au groupe de traitement [supérieur] (...). A ces fins, le poste du fonctionnaire dans son groupe de traitement initial est converti en un poste relevant du groupe de traitement auquel accède le fonctionnaire. Au moment de la démission ou de la mise à la retraite du fonctionnaire en question, le poste du groupe de traitement libéré sera reconverti en un poste du groupe de traitement initial* ».

Aussi, l'AGC revendique-t-elle de marquer clairement les postes afférents comme pouvant être pourvus de titulaires classés tant dans le groupe de traitement A2 que dans le groupe de traitement B1. Cette façon de procéder permet d'abord d'identifier clairement lesdits postes tout en facilitant leur retour dans le groupe de traitement initial au moment du départ de leur titulaire.

Mais quoi qu'il en soit, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article 36, paragraphe 3, alinéa 3 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, « *la représentation du personnel a pour mission:*

- *de se prononcer, dès le stade de l'élaboration, sur les modifications à apporter au régime de service du personnel de l'administration qu'elle représente ainsi qu'aux règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services*
- (...)
- *de formuler des propositions relatives à l'amélioration des conditions de travail, à l'organisation, la restructuration et la rationalisation des services*
- (...) ».

Considérant que l'établissement des organigrammes touche à l'organisation même d'une administration il est évident que la représentation du personnel y soit associée. Or, tel n'est malheureusement pas le cas ! Contrairement aux dispositions de l'article 36 précité, la représentation du personnel n'est guère demandée « *de se prononcer, dès le stade de l'élaboration* » au sujet de l'organigramme. Elle en est tout au plus informée au moment de sa finalisation.

L'AGC considère cette façon de procéder comme tout à fait inadmissible et demande que les dispositions de l'article 36 soient scrupuleusement respectées.

b) Admissibilité du candidat

L'article 54, paragraphe 3, alinéa 4 dispose que « *sur avis de la commission de contrôle, et sur avis du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, le ministre du ressort décide de l'admissibilité du candidat. (...)* ».

Si la demande en vue de bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe est à adresser au chef d'administration, la décision sur l'admissibilité du candidat est réservée au ministre du ressort. Il n'appartient donc guère au chef d'administration de se substituer au ministre du ressort et de statuer quant à l'admissibilité d'un candidat.

Par ailleurs, le déroulement pratique de la procédure paraît pour le moins confuse et se présente comme suit :

1. le candidat adresse sa demande au chef d'administration et en copie au ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative,
2. le ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative en saisit la Commission de contrôle,
3. la Commission de contrôle demande un rapport circonstancié au ministre du ressort,

4. le ministre du ressort
 - a. demande au chef d'administration de le mettre en mesure de répondre,
 - b. transmet son rapport à la Commission de contrôle,
5. la commission de contrôle et le ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative transmettent leurs avis au ministre du ressort et finalement
6. le ministre du ressort statue sur l'admissibilité du candidat.

Au vu du nombre important de candidats désirant bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe, l'AGC est à se demander si le déroulement de la procédure ne devrait pas être simplifié afin d'éviter des retards inutiles.

2. Conversion du poste

Afin de permettre au candidat d'accéder au groupe de traitement supérieur, l'article 54, paragraphe 3, alinéa 6 prévoit que *« le poste du fonctionnaire dans son groupe de traitement initial est converti en un poste relevant du groupe de traitement auquel accède le fonctionnaire. Au moment de la démission ou de la mise à la retraite du fonctionnaire en question, le poste du groupe de traitement libéré sera reconverti en un poste du groupe de traitement initial »*.

Dans le souci de garantir que le mécanisme temporaire de changement de groupe puisse s'appliquer tout au long de la période transitoire de dix ans, sans aboutir à une opération unique ne s'appliquant qu'une seule fois pour un poste déterminé, il y a lieu de veiller à ce que tant le poste que les attributions y rattachées soit retournées au groupe de traitement initial au moment du départ de l'agent en question.

Par ailleurs, le fait de définir clairement les postes pouvant être pourvus de titulaires classés aussi bien dans le groupe de traitement A2 que dans le groupe de traitement B1, permettra de garantir une transition fluide et inévitable entre les deux groupes de traitement.

Pour le surplus il est renvoyé aux observations faites en amont au sujet de la définition des postes en cause.

Mais ceci dit et quoi qu'il en soit, l'article 54, paragraphe 3, alinéa 6 précité ne prévoit explicitement que deux situations bien précises en vue de la reconversion du poste à savoir la démission et la mise à la retraite du fonctionnaire.

Se pose dès lors la question de savoir si ladite reconversion sera également d'application dans d'autres situations telles que par exemple le décès du fonctionnaire ou encore son changement d'administration ou d'affectation.

3. Caractère temporaire du mécanisme

Si dans la version initiale du projet devenu loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, les auteurs avaient prévu un « mécanisme complémentaire de changement de groupe », la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative a retenu en date du 12 mars 2015 que « *la dénomination „mécanisme complémentaire de changement de groupe“ prête à confusion. A quoi ce mécanisme serait-il complémentaire? D'autant plus qu'il s'agit d'un mécanisme temporaire repris sous le chapitre des dispositions transitoires. Dans cet ordre d'idées, il a été retenu de dénommer le mécanisme en question „mécanisme temporaire“* ».

L'AGC ne partage pas le point de vue de la commission dans le sens que ledit mécanisme doit être considéré comme complémentaire à celui de la « carrière ouverte ».

a) Carrière ouverte

Il est bien vrai que pendant une période transitoire de dix ans, les rédacteurs en activité de service au moment de l'entrée en vigueur des réformes, peuvent encore accéder au groupe de traitement A1. Mais au-delà de cette période transitoire, seul le changement vers le groupe de traitement A2 leur sera possible, à l'instar de ce qui est actuellement prévu par le mécanisme temporaire de changement de groupe, mais dans des conditions beaucoup moins avantageuses.

Et la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative en est bien consciente telle qu'il résulte du rapport de sa réunion du 12 mars 2015 : « *afin de ne pas léser les attentes de carrière des rédacteurs en fonction, il a été décidé de continuer à permettre aux fonctionnaires du groupe de traitement B1 (détenteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques) en service, en congé de maternité, en congé parental ou en congé sans traitement et nommés définitivement au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi de se présenter tout de suite à un emploi du groupe de traitement A1 (détenteurs d'un diplôme de „master“) sans passer par l'intermédiaire du groupe de traitement A2, ceci pendant une période transitoire de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la même loi* ».

D'un point de vue purement financier, le changement de groupe de traitement du groupe B1 vers le groupe A1 permet d'atteindre un traitement de fin de carrière correspondant à 560 points au grade 16, par rapport à 470 points au grade 13, soit une augmentation de **19,15%**.

Au-delà de la période transitoire de dix ans, le changement de groupe de traitement par la procédure de la « carrière ouverte » du groupe B1 vers le groupe A2 permet d'atteindre un traitement de fin de carrière correspondant à 500 points¹ au grade 14, soit une augmentation de **6,38%**.

¹ Annexe B de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat :

B2) Allongements

3. Pour les fonctionnaires de la catégorie de traitement A, groupe de traitement A2 de la rubrique « Administration générale » le grade 14 est allongé d'un dixième échelon ayant l'indice 500 sans que le montant cumulé de la prime prévue à l'article 25, paragraphe 1er, et du traitement barémique ne puisse dépasser au total 500 points indiciaires.

A titre de comparaison, un agent du groupe de traitement C1 accédant au groupe B1 atteindra un traitement de fin de carrière correspondant à 470 points au grade 13, par rapport à 339 points au grade 8bis, soit une augmentation de **38,64%**.

Au vu de ces chiffres il est d'une évidence même que pour les agents du groupe de traitement B1, le mécanisme temporaire de changement de groupe ne peut être considéré que comme étant complémentaire à un « vrai » changement de groupe de traitement tel qu'il est prévu pour les agents des autres groupes.

Aussi, l'AGC ne saurait-elle accepter le caractère temporaire ni du mécanisme temporaire de changement de groupe, ni de la possibilité du changement de groupe de traitement B1 vers le groupe A1.

b) Transition fluide B1-A2

Dans le souci de garantir la continuité au sein des administrations et de permettre aux agents des groupes de traitement A2 et B1 de se développer et d'évoluer en parallèle, l'AGC demande que pour les agents du groupe de traitement B1 le mécanisme temporaire soit transformé en mécanisme complémentaire de changement de groupe et qu'il soit maintenu au-delà de la période transitoire de dix ans.

Il sera ainsi loisible aux administrations de pourvoir certains postes par des titulaires respectivement classés dans le groupe de traitement A2 et pouvant bénéficier par la suite du mécanisme complémentaire ou classés dès leur entrée en service dans le groupe de traitement B1.

De plus, les agents du groupe de traitements B1 garderont ainsi un accès au groupe A1, même s'il leur faut passer par l'intermédiaire du groupe A2.

4. Conclusions

Au vue de ce qui précède, l'AGC retient que l'absence d'une définition claire et sans équivoque au niveau de l'organigramme des postes permettant de bénéficier du mécanisme temporaire de changement de groupe suscite l'insécurité juridique et favorise l'arbitraire.

Aussi, l'AGC revendique-t-elle que les postes afférents soient explicitement identifiés comme pouvant être pourvus de titulaires classés tant dans le groupe de traitement A2 que dans le groupe de traitement B1.

Elle regrette par ailleurs que la représentation du personnel ne soit pas impliquée d'avantage dans l'établissement des organigrammes et ce dès le stade de leur élaboration. Aussi l'AGC demande-t-elle que les dispositions de l'article 36 soient scrupuleusement respectées.

Quant à la procédure traitant les demandes en vue de l'application des dispositions relatives au mécanisme temporaire de changement de groupe, elle semble pour le moins confuse et doit être simplifiée.

Afin de garantir que le mécanisme temporaire de changement de groupe puisse s'appliquer convenablement, il est primordial qu'au moment du départ d'un agent ayant bénéficié dudit mécanisme, tant le poste afférent que les attributions y rattachées soit retournés au groupe de traitement initial.

Finalement, l'Association générale des cadres insiste que pour les agents du groupe de traitement B1 le mécanisme temporaire soit transformé en mécanisme complémentaire de changement de groupe et qu'il soit maintenu au-delà de la période transitoire de dix ans, afin de garantir une transition fluide et permanente entre les groupes de traitement B1 et A2.